Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/lasolutionpacifi0000olof_g2j3

Hoijer

LA SOLUTION PACIFIQUE

DES

LITIGES INTERNATIONAUX

AVANT ET DEPUIS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

DU MÊME AUTEUR

La théorie de l'équilibre et le droit des gens.

(*Pedone*).

Le Scandinavisme dans le passé et dans le présent.

(*Bossard*).

Le comte d'Aehrenthal et la politique de violence.

(*Plon*).

Le trafic de l'Opium et d'autres stupéfiants.

(*Spes*).

LA SOLUTION PACIFIQUE

DES

LITIGES INTERNATIONAUX

AVANT ET DEPUIS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Étude de Droit International et d'Histoire Diplomatique

PAR

OLOF HOIJER

Docteur en Droit

RELEASED BY
CATHOLIC UNIVERSITY
OF AMERICA LIBRARIES

Catholic University of America
LIBRARY
WASHINGTON, D. C.

" Editions Spes "

17, rue Soufflot, PARIS (V^e^)

1925

JX
1938
.H71

143,997

PRÉFACE

De tous les coins de l'Europe, dévastée et meurtrie par cinq ans de guerre impitoyable et de barbarie scientifique, monte en ce moment une clameur impérieuse et confuse, annonçant que les luttes sanglantes et barbares du passé, les rivalités internationales meurtrières doivent disparaître pour faire place au règne de la justice internationale et de la concorde des peuples. Au lieu de la domination de la force brutale dans les rapports internationaux, ayant pour fin la paix et pour moyen la lutte, on voudrait fonder l'empire de la loi, sous l'auguste égide de laquelle les nations cesseraient d'être une proie les unes pour les autres, pour vivre au contraire comme des ouvrières et des associées dans l'œuvre commune de la civilisation avec leurs vues propres et leurs activités variées. Voilà ce que recherchent les apôtres enthousiastes de la croyance toujours nouvelle de la paix perpétuelle dans la réconciliation des peuples qui déferle sur le monde avec l'imposante majesté d'une religion.

Toutefois, l'expérience n'a-t-elle pas montré maintes fois déjà que ce ne sera pas à l'aide de spéculations élevées sur des rapports abstraits de nations idéales que l'on fera régner plus d'ordre et de justice dans les relations internationales. Pour cela, il faut au contraire regarder bien en face les faits dans leur réalité souvent décevante et rechercher sans haine ni passion les lois qui semblent les régir. Les expériences du passé qui constituent les archives précieuses de la raison humaine, forment la meilleure base sur laquelle on puisse construire de nouveaux projets d'amélioration de la vie internationale. Si nous daignons écouter l'histoire, cette maîtresse de la vie, lui demander des leçons et des conseils de prévoyance et de force, les événements nous laisseront moins déçus et moins meurtris. L'ignorance produit de la déception, la déception de l'amertume et l'amertume des maladresses. L'idéo-

logie, ce faux idéalisme qui méconnaît les réalités, est destructive du vrai idéalisme qui est la première et la plus nécessaire des réalités. Aux uns, elle donne des ailes d'Icare, aux autres elle fournit des motifs de dédain et de machiavélisme pratique.

L'homme est lié à la terre. Il faut qu'il la connaisse pour pouvoir mieux la maîtriser et la diriger. Les diplomates et les hommes d'Etat ne se meuvent pas dans une sphère de pure intellectualité, mais au milieu d'une réalité mouvante et complexe qu'il importe de connaître, sous peine d'éprouver de cruels mécomptes. S'il est grand d'avoir des idées généreuses, il l'est encore davantage de lutter pour des idées justes.

L'idéologie internationale comporte souvent de l'immoralisme politique, de la même manière que le dogme rousseauiste de la bonté et de la vertu naturelles de l'homme engendre de l'anarchie sociale et morale.

Le mouvement de pacifisme idéologique qui entraîne les esprits à l'horreur irréfléchie de la guerre tend à faire croire qu'il suffit de désirer la paix pour l'assurer et ce n'est pas son moindre danger de répandre dans l'opinion que tous les conflits peuvent être aisément résolus. Ils oublient trop que la perfectibilité du cœur humain n'admet pas de révolution brusque ni des sauts profondément transformateurs. Quelques radicales que puissent être les transformations de la politique, rien n'est plus difficile à modifier que ses traditions. Les formes extérieures peuvent changer au point de devenir méconnaissables, mais la substance demeure à travers les modifications successives. Dans l'histoire de l'humanité, il n'y a pas eu de révolution assez radicale pour rompre complètement la loi de la continuité. C'est pourquoi l'antique précepte : « Connais-toi toi-même » n'a encore rien perdu de sa dure et bienfaisante vérité dans tous les domaines où l'activité de l'homme reste primordiale. Il y a encore des vérités fondamentales quoiqu'anciennes, celles de la conscience et celles que révèle l'observation des faits dans le passé comme dans le présent qui sont utiles à rappeler. Voilà à quoi se borne ma modeste ambition.

INTRODUCTION

La Société des Etats, de l'existence de laquelle l'illustre Suarez parlait déjà en termes élevés, ressemblait jusqu'ici à de nombreux égards à une société d'affaires égoïste, avec une justice imparfaite et une police qui l'était encore plus. Ses membres souverains et fiers, doués de mentalités toujours diverses et imbus d'aspirations souvent opposées, n'admettaient pas au-dessus d'eux une autorité supérieure commune, investie de la mission de trancher leurs différends inévitables. Avec une inébranlable conviction, ils professaient la religion de l'intérêt. Avec une application égale et une dextérité variable, ils pratiquaient le culte de l'utile et de leur propre infaillibilité.

La source profonde des conflits internationaux, allant jusqu'à l'emploi de la violence, se trouve avant tout dans la nature humaine avec les nombreuses causes d'imperfections et d'aveuglement qui résultent du jeu des intérêts, des passions, des préjugés, de la faiblesse intellectuelle ou morale. Les grandes luttes internationales, engagées par la passion, conduites par la violence et résolues par la force, sont avant tout des conflits moraux où les génies des peuples, avec leurs moralités diverses, se livrent bataille.

D'un autre côté, la vie internationale n'est qu'un « perpetuum mobile » avec des fluctuations incessantes et des transformations continuelles qui demandent de temps en temps des rectifications correspondantes, enregistrant le progrès des uns et le dépérissement des autres. Elles sont réclamées avec ardeur par les premiers et repoussées avec indignation par les seconds. Dans ces conditions, le conflit est de l'essence même de la vie des Etats, au même

titre que la coopération. Ils se tiennent comme l'ombre et la lumière.

Dans ce conflit des intérêts, des besoins et des mentalités des peuples divers, le droit international a pour rôle éminent de faire régner l'ordre et la justice, bases premières de toute civilisation et de tout progrès humain. C'est au droit des gens qu'il appartient de fixer des limites rationnelles à l'action de la politique et de lui rappeler qu'elle ne saurait s'affranchir de toute règle et s'abandonner, au mépris de la justice, à toutes les aberrations de la volonté de puissance.

Mais, diront les sceptiques, n'a-t-il pas été déchiré avec les chiffons de papier dont il était le garant impuissant ? Sa voix, si faible et si puissante à la fois parce qu'elle est celle de la conscience humaine, cette voix qui devait se faire entendre pour couvrir le choc des passions, la clameur des appétits et le fracas des armes, n'a-t-elle pas été étranglée au seuil de la Belgique ? Une opinion pareillement tranchante n'appartient qu'à un homme qui se croit supérieur quand il est tout simplement superficiel, car si le droit des gens est sorti meurtri de la conflagration mondiale, il n'en a pas péri.

Dès qu'il y a deux hommes en présence, chacun a droit au respect de sa personnalité, de son individualité. Chacun a la faculté de développer librement son activité, à condition de ne pas entraver la liberté de l'autre. Cette vérité s'applique également aux êtres collectifs que sont les Etats. Ils ont droit au respect de leur existence et de leur indépendance comme ils doivent s'acquitter des obligations correspondantes. Les Etats sont des êtres collectifs qui, par le fait même de leur existence, sont appelés à se rencontrer dans l'exercice de leur liberté. Des règles sont donc nécessaires pour concilier de la manière la plus équitable les droits et les devoirs de chacun d'eux. Il y a nécessairement un droit des rapports entre les Etats, comme il y a de toute nécessité un droit de l'organisation intérieure dans chaque société particulière. Se mouvoir et vivre dans la grande communauté des nations est aujourd'hui la condition normale de chaque Etat particulier, comme vivre en société est une condition normale de l'individu. Cet état de choses amène des rapports inévitables, subordonnés à un ensemble de règles, destinées à faire régner l'ordre. *Ubi societas ibi jus.*

Ces règles peuvent être du domaine du droit absolu ou du droit positif. Le premier qui se confond avec la morale est indépendant de la force, se trouve placé au-dessus d'elle parce qu'il est avant tout un ensemble de principes de raison, formulés par la conscience humaine. Il peut être méconnu des législateurs, foulé aux pieds par les puissants, il ne subsiste pas moins intangible. Le droit positif, plus humble, plus dans la dépendance de la force se contente d'ordinaire d'assurer des relations tolérables ou profitables entre les individus et les collectivités. Mais il entend les régler de telle sorte que ses prescriptions soient obligatoires pour ceux même qui voudraient s'y soustraire. C'est précisément le recours éventuel à la force pour assurer le respect de ses dispositions qui est la caractéristique essentielle du droit positif. Ainsi le droit positif ne prévaut contre ceux qui veulent échapper à ses commandements que lorsqu'il a la force à sa disposition. Il est mis en échec dès que ceux qui s'insurgent contre lui peuvent lui opposer une force supérieure. A cet égard, le droit international et le droit interne subissent la même loi.

Nombre de publicistes aux époques différentes ont nié l'existence du droit international en tant que droit proprement dit pour n'y voir qu'un ensemble de principes de raison, une sorte de morale dans les rapports internationaux. A l'appui de leur opinion, ils ont fait valoir que le prétendu droit international manquait d'un législateur qui le promulgue puisque les Etats souverains par essence ne peuvent être assujettis aux ordres d'un législateur qui d'ailleurs n'existait pas. On ne trouvait pas davantage de tribunal supra-national régulièrement organisé pour trancher les conflits internationaux, ni de sanction prévue à l'avance en cas d'infraction.

Cet ensemble d'objections repose sur des apparences trompeuses, et des confusions regrettables qui s'attachent plus à des questions de technique juridique qu'aux réalités profondes. En premier lieu, la loi n'est pas le droit ; elle n'en est que la traduction, une manifestation extérieure. Tous les jours, nous voyons la société refaire ses lois, mais rarement pour ne pas dire jamais, les lois refont la société. L'omnipotence que s'attribue le législateur n'est absolue qu'en théorie. En fait, elle est limitée par la nature des choses et la force respective des partis. Sans doute, le Droit se révèle souvent comme droit pratique par un législateur. Mais il existe antérieurement comme précepte de raison, étayé sur

la force morale de l'opinion publique. La force du droit positif réside avant tout dans l'assentiment ou tout au moins dans l'indifférence de l'opinion. C'est pourquoi les lois les plus durables sont celles qui servent les intérêts généraux et rallient ainsi l'assentiment général. Le droit interne, lorsqu'il ne fait qu'affirmer le triomphe et satisfaire les passions d'un parti devient aussi fragile et précaire que le droit international lorsque celui-ci se traduit en traités de violence, imposés sans juste cause par la force des armes.

En ce qui concerne l'absence, durant la période d'avant-guerre, d'un tribunal international commun, il importe de remarquer non seulement que l'organisation judiciaire n'est pas une condition essentielle de l'existence d'un droit, mais aussi que même dans le domaine du droit interne, les tribunaux n'assurent pas toujours l'exécution des règles de droit. Pénétrons-nous bien de cette idée essentielle que le droit positif ne se forme pas tant par le concours de tribunaux, chargés de l'appliquer, que par l'assentiment général des sujets de ce droit pour s'y soumettre. L'intervention des tribunaux n'est qu'une exception, car leur puissance ne sera jamais assez forte pour triompher de l'opposition résolue des masses. L'opinion publique, l'assentiment général, renforcés par l'habitude et par l'éducation dans un milieu social déterminé, constituent la force de réserve nécessaire pour que les tribunaux et l'autorité remplissent efficacement leur rôle.

Le droit constitutionnel qui est la clef de voûte du droit interne n'est pas à l'abri de violations caractérisées. Parfois, il est exposé à souffrir des révolutions et des coups d'état, non moins que le droit des gens est exposé à souffrir de la guerre. L'histoire nous offre de nombreux exemples de la façon dont le pouvoir exécutif a dispersé les assemblées qui lui portaient ombrage, sans trop se soucier s'il y avait ou non une juridiction régulièrement chargée de réprimer un attentat pareil. Dans la plupart des Etats, s'il plaît au Parlement de s'affranchir de certaines formes, d'usurper sur le domaine de l'exécutif ou du judiciaire, nul tribunal ne peut être saisi.

Les Assemblées législatives, étant souvent appelées à juger elles-mêmes de la validité des élections de leurs membres, on peut imaginer une majorité de députés irrégulièrement élus qui aurait cependant la faculté de faire sortir le pouvoir législatif d'une source corrompue.

Le droit criminel, hérissé de sanctions énergiques, n'empêche cependant pas les conflits entre particuliers. Il trébuche même parfois sous les défections de ceux qui sont chargés de le soutenir. En France, par exemple, le jury statue en fait et non en droit. Il ne doit examiner que les faits sans se préoccuper de leurs conséquences. Il lui arrive ainsi d'acquitter un individu dont la culpabilité est certaine et démontrée, parce que la peine légale semble excessive ou parce que le coupable lui paraît intéressant.

Ainsi donc, le droit interne, malgré l'appareil imposant dont il s'entoure, n'a pas la certitude de s'imposer. Il est bien précaire, il est même moribond s'il n'a d'autre soutien que la volonté stérile d'un législateur ni d'autre appui que la peur des tribunaux et des gendarmes.

De toutes les causes de faillite, voire d'inexistence du droit des gens, la plus communément invoquée, était celle que l'on tirait de son défaut de sanction, de l'absence d'une autorité coercitive, capable de triompher des résistances et d'assurer le respect de la justice ou l'exécution des sentences rendues. Mais l'absence d'un pouvoir exécutif n'implique pas l'absence du droit. Au point de vue de la sanction, les règles du droit des gens ont depuis longtemps ressemblé à celles de la politique et de l'histoire. Tout acte politique d'un Etat à l'égard d'autres Etats entraîne fatalement des conséquences dans les rapports de ces Etats. Sans doute les Etats sont maîtres d'agir comme il leur convient, mais il n'est pas en leur pouvoir d'éviter que leurs actes produisent certains effets. Si un Etat suit une politique violente et vexatoire à l'égard de ses voisins, il peut les contraindre à la supporter aussi longtemps qu'il demeure le plus fort, mais il provoque et excite des haines qui éclatent tôt ou tard contre lui. La violence et les injustices appellent des représailles plus ou moins tardives. Si un Etat impose à un adversaire vaincu un traité abusif, ce n'est pas la paix qu'il fonde, mais la guerre qu'il prépare. Montesquieu a cru pouvoir établir que les gouvernements périssent par l'abus de leur principe. De la même façon et d'une manière non moins éclatante, toute politique extérieure contraire au droit trouve son châtiment dans ses excès mêmes. C'est ainsi que l'on a pu dire que l'histoire du monde est le tribunal du monde. Les hommes d'Etat peuvent quelquefois jouir de l'impunité à cause de la brièveté de la vie humaine. Les Etats ne le peuvent jamais, parce qu'ils vivent toujours assez longtemps pour subir les consé-

quences de leurs actes. La destruction, loin de leur assurer l'impunité est pour les nations la dernière et la plus terrible conséquence de leurs aberrations. C'est avant tout dans cet enchaînement nécessaire des causes et des effets, dans cette justice immanente des choses que nous trouvons la sanction plus ou moins prompte du droit des gens.

Nulle nation, nul Etat n'y échappe, et l'histoire tout entière des relations des peuples en est une longue et péremptoire démonstration.

CHAPITRE PREMIER

NÉGOCIATIONS DIRECTES

Le cours normal des rapports internationaux peut se trouver altéré par des dissentiments de nature et de gravité diverses. Pour les désigner, on se sert fréquemment d'expressions variées qui ne sont cependant pas synonymes, comme par exemple conflit, litige, contestations, difficultés, différends. Les Conférences de la Haye de 1899 et de 1907 parlent du règlement pacifique des conflits internationaux. Mais cette dernière expression est critiquable parce que trop forte. Elle indique une difficulté déjà à l'état aigu. Il est préférable de se servir du vocable « litige » qui est plus vague et qui peut s'appliquer à un désaccord n'ayant rien d'aigu et qu'on peut espérer voir régler pacifiquement. Deux Etats comme deux particuliers peuvent rester longtemps en litige avant d'entrer en conflit.

Pour commencer, il importe de dégager nettement la notion précise du litige. Il y a litige quand il y a lésion réelle ou prétendue telle d'un *droit*. Au cas d'une simple lésion d'*intérêt*, il n'y a pas litige mais difficulté. Illustrons cela par quelques exemples. Deux Etats se font concurrence pour la fabrication de certains produits. L'un d'eux crée sur certaines matières des droits de douane que l'autre trouve excessifs. Par mesure de rétorsion, celui-ci impose lourdement les produits principaux de l'autre pays. Nous nous trouvons là en face d'actes certainement nuisibles. Ils ne peuvent cependant pas donner naissance à un litige proprement dit entre les Etats en question. En l'absence d'un traité de commerce, l'on ne peut pas contester à un Etat le droit d'établir ou de modifier ses tarifs de douane à sa guise et suivant les suggestions de ses intérêts personnels.

Des difficultés peuvent également se présenter dans le domaine purement juridique sans qu'on puisse les qualifier de litiges. C'est ainsi que la loi francaise de 1889 sur la nationalité qui avait cherché à réagir contre la décroissance de la natalité et le progrès des infiltrations étran-

gères a donné lieu à de nombreuses réclamations diplomatiques. C'est pour leur donner satisfaction que la loi de 1889 qui ne s'était pas assez préoccupée des rapports internationaux, fut remaniée par une loi de 1893. Il n'y avait pas eu litige proprement dit, mais simplement difficulté parce que les réclamations des Puissances étrangères se basaient sur une lésion d'intérêts et des considérations d'équité, non sur une violation de droits. Le trait caractéristique du litige réside donc dans l'existence d'une lésion réelle ou prétendue telle d'un droit. Un Etat peut se plaindre par exemple de la violation par un second Etat d'un traité, unissant les deux pays. Il peut y avoir désaccord sur l'interprétation d'une stipulation conventionnelle. Ces difficultés sont de nature à se présenter d'autant plus fréquemment que le développement du droit conventionnel suit une progression ininterrompue. Des lésions de droit peuvent également résulter, non pas de conventions expresses, mais de coutumes ou de principes généraux. Toute cette catégorie de litiges soulève plus de difficultés que la première parce que le cercle en est en quelque sorte illimité. En effet, quand il s'agit d'une violation de traité, il y a une base assez précise : le traité ou la clause que l'on prétend avoir été mal interprété. Dans l'autre hypothèse, au contraire, il peut arriver que le gouvernement, auquel on s'adresse, conteste l'existence même du droit invoqué. De nombreuses questions délicates de droit ou de fait peuvent être soulevées.

La violation d'un droit comporte des conséquences pratiques nombreuses. Les suites soit pacifiques, soit violentes fort variables, ne sont pas toujours des solutions. Il y a en effet des suites assez fréquentes de litiges internationaux qui ne sont pas des solutions mais qui peuvent conduire à une solution. Ainsi, la médiation peut être la suite d'un litige international sans en former la solution puisque le médiateur ne fait que suggérer une solution. L'on dit parfois que la guerre est une solution. Ce n'est pas exact. La guerre est une suite possible d'un litige. Elle a pour but d'amener une solution au moyen d'un traité de paix qui, lui, tranche le différend survenu.

NÉGOCIATIONS DIPLOMATIQUES DIRECTES

Parmi les suites pacifiques, les tentatives amiables de solution des litiges internationaux, la place d'honneur appartient sans conteste aux ententes directes, se réalisant par l'intermédiaire de la diplomatie. Comme en général les Etats sont en relations permanentes au moyen de leurs légations ou ambassades, il est tout naturel de recourir en premier lieu à un essai d'entente directe. Avec une bonne foi réciproque et un

désir sincère d'arrangement dans la limite du respect des droits essentiels de chacun, les gouvernements sont presque toujours en état de régler à l'amiable leur dissentiment. Une explication franche et loyale sur les causes du désaccord, un accord direct par la voie discrète et qualifiée de la diplomatie vaut à tous égards mieux que tout autre suite plus ou moins aléatoire du différend. Cela vaut même mieux que l'arbitrage, car les Etats ne doivent pas mettre leur idéal à avoir beaucoup de procès. Si les Etats ne se rencontraient qu'à la barre des Tribunaux pour se disputer sur leurs droits et devoirs, il serait difficile de compter sur l'avènement de la société pacifique de l'avenir. Conscients de cette vérité élémentaire que certains écrivains contemporains ont une tendance fâcheuse à oublier, les hommes d'Etat responsables ont toujours considéré les bons offices, la médiation et l'arbitrage comme des moyens d'un emploi subsidiaire qui ne doivent être mis en mouvement qu'à défaut d'entente directe par les voies normales de la diplomatie.

En effet, il ne faut pas oublier qu'en plus des rapports juridiques qui existent entre les membres de la grande communauté internationale, il y a également des relations en quelque sorte sociales qui supposent un échange continuel de communications amicales, de marques de courtoisie, de renseignements et d'explications et qui sont d'une importance primordiale. A côté des droits, il y a toujours l'imposante multitude des intérêts changeants et variables qui ouvrent à la diplomatie son vrai champ d'action. Son rôle délicat, d'une immense importance pour la paix, consiste à transformer en droits les intérêts, à aplanir la voie qui mène aux solutions équitables et opportunes, à être le canal par où la raison et la faculté de se comprendre mutuellement s'échangent de peuple à peuple et d'Etat à Etat.

Suivant une définition à juste titre célèbre, la diplomatie est la science de la constitution sociale et politique des Etats et l'art d'en concilier les devoirs, les droits et les intérêts. Faute de posséder suffisamment cette science les diplomates s'exposent à préparer des conflits au lieu de maintenir et de développer la bonne entente. Pour remplir avec succès leur rôle délicat de pacificateurs, il faut qu'ils combattent les préjugés anciens, résultant de faits mal observés, qu'ils fassent ressortir les intérêts communs aux Etats. La connaissance de l'histoire et celle des faits leur sont également nécessaires. Il faut qu'ils sachent l'histoire et soient pénétrés de la tradition politique du pays qu'ils servent et de celles des Etats avec lesquels ils sont en rapport, car la diplomatie vit de l'histoire et fait l'histoire. C'est par ses illusions et par ses erreurs que se préparent les malheurs des peuples et les ruines des Etats, comme c'est par sa sagesse et sa perspicacité que les nations progressent et les gouvernements s'élèvent.

Si l'histoire ne se répète jamais mot pour mot, elle montre cependant derrière la variété complexe des ambitions et désirs des chefs d'Etat et

des nations, la permanence des facteurs qui mettent en mouvement les ressorts de la politique. Ces facteurs dérivent ou de la nature humaine avec ses faiblesses et imperfections, ou des conditions géographiques et matérielles plus ou moins immuables. Or, n'est-ce pas le devoir et l'honneur des vrais diplomates que de tâcher de découvrir, parmi la diversité extrême des événements, les causes permanentes des faits accidentels et d'arracher aux leçons dramatiques du passé, qui a créé le présent et qui engendrera le futur, le secret d'un avenir meilleur, en retenant ce qui est vrai de tout temps et en modifiant ce qui varie selon les lieux et les circonstances. « La difficulté n'est pas de prédire l'avenir mais de préciser le présent, car c'est un moment bien embarrassant pour observer que celui où les passions, partout poussées à l'extrême, ne laissent ni aux hommes ni aux choses leur caractère naturel », dit un jour Talleyrand. « Quelle attention ne faut-il pas pour démêler les ressorts de ces passions différemment agissantes, distinguer, séparer les effets qui appartiennent à des causes diverses et dans leurs contradictions apparentes, saisir ce qui est occasionnel et passager pour ne pas le confondre avec ce qui est permanent et indépendant de la mobilité des circonstances. » Pour réussir dans cette tâche délicate et importante, l'étude de l'histoire forme une boussole excellente. Elle constitue un avertissement précieux de nature à prémunir contre le retour des erreurs du passé et à amoindrir les imperfections du présent. Les leçons du passé ne sont pas toutes des expériences mortes et ensevelies, mais beaucoup d'entre elles restent toujours comme les archives précieuses de la raison humaine, pleines d'utiles enseignements et d'encouragements excellents pour faire régner dans les rapports des peuples une vérité plus étendue et une justice plus grande.

Mais la diplomatie est aussi un art des plus délicats. Elle exige non seulement une haute moralité pour ne pas dégénérer en intrigues vulgaires dont les succès immédiats cachent trop souvent la juste vindicte de l'avenir. Elle réclame également des qualités de tact, de perspicacité et de finesse dans la conciliation des droits et des intérêts contraires. Concilier loyalement, grâce à une harmonisation équitable, basée sur le respect des droits essentiels de chacun, les intérêts divergents des peuples en présence, telle est la noble mission et le rôle délicat d'une diplomatie sage et prudente.

Il n'est cependant pas nécessaire d'avoir longtemps médité sur l'histoire des peuples pour s'apercevoir que la diplomatie a parfois failli à son rôle en se contentant d'être simplement l'art de coudre la peau du renard à celle du lion quand celle-ci est trop courte. Evidemment, le principal objectif de la politique et de son instrument, la diplomatie, se traduit souvent par la recherche de l'utile et comme l'a dit un célèbre diplomate suédois, le chancelier Oxenstjerna, en s'adressant à son fils Eric : « Dans les cas douteux, l'homme privé doit pencher pour

le parti le plus honorable ; mais l'homme d'Etat, pour le parti utile ». Mais il lui dit aussi avec une profonde expérience de la vie et un sentiment intime de l'importance primordiale des facteurs moraux dans l'évolution des peuples : « Le monde est plein de dissimulation et de fausseté, il faut le savoir pour ne pas être trompé, non pour imiter la tromperie ».

Toutefois, le cœur humain change peu et les leçons de l'expérience sont loin d'être toutes mises à profit. Dans un siècle d'ardentes aspirations nationales et de publicité effrénée, la tentation reste souvent grande pour les hommes d'Etat de mettre leur gloire à triompher avec éclat de leurs antagonistes et d'obtenir les suffrages fallacieux de la popularité dans le succès de prétentions excessives. C'est d'ailleurs une tendance naturelle chez l'homme que d'usurper sur autrui dès qu'il en a la puissance. C'est pourquoi l'esprit de domination attire plus facilement les applaudissements de la presse que l'esprit de conciliation. Il faut plus de courage pour rechercher l'harmonisation des intérêts et l'apaisement des passions dans la modération et des transactions équitables que pour soutenir avec hauteur et éclat les revendications qui flattent l'amour-propre national. Les vrais serviteurs de l'Etat qui ne cherchent pas à flatter les passions pour gagner les faveurs, mais qui veulent instruire sur l'opinion d'autrui et montrer le péril des exigences trop âpres, savent bien toutes les difficultés de leur tâche. Son accomplissement ne peut être assuré que par des renoncements fréquents à des ambitions séduisantes. Il exige des efforts d'intelligence et de volonté sans cesse renouvelés où les hommes d'Etat risquent de s'attirer la disgrâce et le mécontentement. Pour comprendre les droits, les intérêts et les aspirations d'autrui et ne pas exagérer les siens, il faut faire des efforts constants et avoir une conscience ferme, droite et courageuse.

Un sceptique anonyme, dans un ouvrage amer, nous a tracé le tableau instructif suivant de l'activité des diplomates : « Les traités de paix et d'alliance durent aussi longtemps que les intérêts momentanés qui leur ont donné naissance. Dès qu'ils changent, on assiste aux évolutions ordinaires en pareil cas : la Puissance amie de la veille devient l'ennemie du lendemain ; les Etats s'éloignent, se rapprochent, se groupent les uns les autres dans des proportions différentes qui varient de jour en jour. C'est à préparer ces changements d'attitude que s'emploie avantageusement l'office de la diplomatie ; elle fournit des prétextes. Par les formes de la procédure diplomatique, elle légitime les actes quelconques, elle conduit graduellement à des résultats qui ne paraissent plus étonnants grâce à l'enchaînement des écrits qui ont précédé. Une prétention se produit sous la forme d'une plainte, la plainte se change en grief, on passe du memorandum à la circulaire, du manifeste à l'ultimatum et au canon. Tout cela s'est accompli en peu de temps et l'on est resté dans les règles. En somme, dans les temps calmes, l'action

diplomatique est le plus ordinairement un jeu d'adresse et d'esprit, un échange poli de quelques généralités politiques, de quelques desseins d'avenir. Lorsque l'horizon s'assombrit, la mission du diplomate est de tempérer les événements, de détourner les premiers effets de la colère et de la vengeance de nation à nation ».

Ce tableau contient trop de vérité expérimentale pour ne pas être médité.

Examinons maintenant un instant les qualités que le plus illustre des négociateurs modernes, Talleyrand, rêvait pour un diplomate : « Il faut que le ministre soit doué d'une sorte d'instinct qui, l'avertissant promptement, l'empêche avant toute discussion de se compromettre. Il lui faut la faculté de se montrer ouvert tout en restant impénétrable, d'être réservé avec les formes de l'abandon, d'être habile jusque dans le choix des distractions. Il faut que sa conversation soit simple, variée, inattendue, toujours naturelle et parfois naïve ». A ces qualités dont il avait voulu parer son ministre, Talleyrand en ajoutait une autre, indispensable à son avis : « Ces qualités pourraient n'être pas suffisantes, si la bonne foi ne leur donnait une garantie dont elles ont presque toujours besoin. Je dois le rappeler ici pour détruire un préjugé assez généralement répandu. Non, la diplomatie n'est point une science de ruse et de duplicité. Si la bonne foi est nécessaire quelque part, c'est surtout dans les transactions politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables. On a voulu confondre la réserve avec la ruse. La bonne foi n'autorise jamais la ruse, mais elle admet la réserve et la réserve a cela de particulier qu'elle ajoute à la confiance ». (Discours à l'Académie des Sciences Morales, 3 mars 1838). Cette constatation est d'autant plus appréciable de la part de Talleyrand que c'est le même diplomate qui a lancé cet audacieux aphorisme : « La parole a été donnée à l'homme pour déguiser sa pensée ». Quant à la bonne foi, à juste titre chère à l'illustre prince de Bénévent, l'habile négociateur des grands traités du Consulat et de l'Empire, savait cependant mieux que personne comment la ruse et la duplicité, les stratagèmes et les artifices, font malheureusement souvent partie du bagage diplomatique. Avant lui, un grand et subtil prussien Frédéric II avait vertueusement anathématisé dans l'Anti-Machiavel le cynique réaliste de Florence pour s'inspirer d'autant mieux dans sa politique de ses conseils quelquefois pervers.

C'est pourquoi sa figure, qui a tant fasciné le XVIII[e] siècle, est intéressante à étudier.

L'illustre roi-philosophe de Sans-Souci n'a jamais été une « raison pure » et froide, mais un homme plus modeste et plus circonspect que certains théoriciens de la grande diplomatie. Mieux que beaucoup d'autres, il avait compris que la politique qui est l'art des possibilités, l'art de plier soit les choses aux hommes, soit les hommes aux choses et de conformer les moyens au but, consiste plutôt à profiter des événe-

ments favorables qu'à les préparer d'avance. L'habileté, pour lui, est de voir l'occasion, de la saisir au vol quand elle passe, de rester en vedette, les oreilles dressées, à l'affût du coup à faire et faire vite son coup, le moment venu. Très audacieux mais non moins circonspect, il réfléchit et calcule aussi longuement qu'il agit vite. Grand connaisseur de l'occasion, collaborateur astucieux de la Providence et corrupteur de la Fortune, dissimulateur et simulateur, adorateur de la force et amateur de la ruse, lion et renard à la fois ou successivement au gré des circonstances variables, il s'attache à voir les hommes et les choses comme ils sont. Il se fait un titre de gloire à en déduire une politique réaliste et amorale, profondément indifférente au bien et au mal, à la vérité et au mensonge, à la parole donnée et au parjure. Le mal et le bien, la vertu et le vice ne sont point pour lui des notions absolues et invariables, supérieures aux questions de nationalité et de circonstance. Suivant les temps, les lieux et les hommes, le mal devient le bien et le bien devient le mal selon que l'un ou l'autre triomphe. Sceptique enfant du grand siècle du scepticisme, Frédéric se place en observateur impassible en face des faiblesses humaines. Il ne voit que les faits immédiats et, prenant les choses les plus saintes comme des instruments que l'habileté doit manier à son gré, il ne demande à l'histoire qu'une seule leçon : l'art de réussir. C'est cet athéisme du fait qui a frappé sa mémoire d'une solennelle réprobation en même temps qu'il a fait sa force et sa renommée machiavélique.

A ses yeux, paraître avoir certaines vertus est parfois aussi important que de ne pas les avoir réellement, car les avoir et les pratiquer peut nuire, tandis que paraître simplement les avoir ne peut être qu'avantageux. Son amoralité qui était celle de la Renaissance, de la virtu ne vit dans la politique qu'une alerte incessante et une lutte sans répit où la force et l'astuce se mélangent en proportions variables au gré des conjonctures. Les formes varient, mais le fonds humain ne change guère. Chaque jour il apprenait davantage, en démontant pièce à pièce le ressort des âmes et des esprits, à faire jouer la mécanique politique, à déclancher tous les ressorts mesquins de la misérable nature humaine comme la peur, l'intérêt, la rancune, l'envie. Il envisageait uniquement l'efficacité politique immédiate sans se soucier de la qualité morale — ou plutôt immorale — de l'acte.

La morale peut être bonne pour les « stoïciens » et « au pays des romans », mais non dans les affaires publiques et pour les chefs des peuples. Ceux-ci doivent avoir pour règle suprême non la raison tout court, mais ce qui est souvent son antipode, la raison d'Etat. Pour fasciner les yeux du public par un beau nom, les politiques ont en effet inventé celui de raison d'Etat, *ratio status*. Les ministres et les hommes d'Etat l'ont mis au rang des secrets d'Etat et l'ont soigneusement renfermé dans les cabinets, tandis que les écrivains se sont donné la

torture de la définir et de l'expliquer. La raison d'Etat étant à la disposition des gouvernements pour motiver leurs actes, ils l'ont considérée — et Frédéric parmi eux — comme une légitimation suffisante de tous leurs agissements et particulièrement de ceux qui seraient les plus difficiles à légitimer. La raison d'Etat a été utilisée comme une raison irréfutable et mystérieuse, le « parce que » des gens à bout d'arguments. Elle leur a permis de dissimuler les abus d'autorité et de force, les exactions et les crimes sous une apparence ambigüe de « salut public ». Proclamée sagesse d'ordre supérieur et inaccessible au vulgaire, elle n'a souvent été qu'un prétexte, ajouté à la raison du plus fort qui, par elle-même, n'en est pas une. Elle a été une fausse raison de fausse utilité publique.

Avec son scepticisme cynique et son expérience de diplomate de l'école de Machiavel, Frédéric le Grand avait appris à voiler le fait brutal sous la brillante draperie des mots. Jamais il ne rompt officiellement avec l'ennemi, jamais il ne lui déclare la guerre. Sans doute, chaque fois qu'il fait la guerre, c'est toujours lui qui tire le premier l'épée. Mais qui ne sait la différence entre les « premières hostilités », fait secondaire d'ordre militaire, et « l'agression », fait primordial d'ordre juridique!! Ses intérêts personnels ne sont jamais en jeu, car tout ce qui le préoccupe, c'est la paix et le bien public de l'Europe ! S'emparer de la Silésie, par exemple, n'est-ce pas, après tout « prendre fortement à cœur les intérêts de la Maison d'Autriche et s'en faire en Europe le plus ferme soutien ? » Frédéric restait toujours le meilleur ami de ses ennemis ! Mieux que la plupart de ses contemporains, Frédéric sut habilement trouver les grandes phrases nécessaires pour frapper l'imagination de la foule. En remuant ses passions profondes, en flattant habilement ses préjugés, en lui débitant une thèse simple à la portée de tous, il avait vu qu'il n'y avait presque rien de faux et de condamnable qu'on ne puisse faire admettre ou excuser par une bonne partie de l'opinion publique. Dans le maniement délicat des peuples et dans les calculs savants de la diplomatie, travaillant avant tout sur la matière humaine, la matière vivante dans le cœur et l'esprit de laquelle les actes ont cependant leur répercussion forcée, il ne négligeait jamais la sottise humaine qui est quelquefois une force considérable. Mais comme s'il s'était radicalement affranchi de tout préjugé ou sentiment, il lui arrive parfois, non pas de les négliger mais d'en mal calculer les effets chez autrui.

Comme tous les grands politiques, ce grand Prussien avait un sentiment intime des impondérables, une modération instinctive, un sens profond et souvent exact du possible et du relatif. Il savait que les affaires politiques comme les autres sont faites non de victoires complètes et définitives, mais de profits relatifs, de demi-succès répétés et additionnés. Si sa vision des choses immédiates fut souvent extraordi-

nairement pénétrante tel qu'un miroir qui réfléchit tout et ne déforme rien, il avait néanmoins quelquefois trop de méfiance dans l'esprit. A force de vouloir découvrir partout quelque « serpent caché », sa vue fut parfois faussée et l'image de ses adversaires défigurée.

Aux yeux de Frédéric, toute politique a deux moyens, la négociation et l'intrigue, la guerre et les armes. Dans tous les temps et dans tous les lieux, il recourt complaisamment à l'intrigue, semant la discorde et la guerre, envenimant les querelles, prolongeant les conflits pour neutraliser ses rivaux les uns par les autres et grandir lui-même sur les ruines de tous. Avec enthousiasme, il adopte et défigure ce conseil de Richelieu « qu'il faut agir partout, près et loin, car, n'en tirerait-on pas d'autre profit, on est au moins averti de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des Etats ». Quant aux précautions à prendre dans ce jeu périlleux, c'est de ne pas « se barbouiller trop avant » dans les affaires douteuses, c'est de se ménager un escalier dérobé en cas d'incendie. Comme prince, il avait déclaré qu'il ne faut point abuser de la ruse et de la finesse, car il en est comme des épices dont l'usage trop fréquent dans les plats émousse le goût. Mais à peine monté sur le trône, il se révéla déjà maître dans l'art traditionnel de brouiller et de débrouiller les cartes, de faire passer un service requis pour un service rendu, d'user avec une adresse insigne de toutes les ressources de l'hypocrisie diplomatique, les lenteurs, les atermoiements, les déclarations équivoques et subtiles, les affirmations et les négations, les marchandages, les menaces et les difficultés de toute sorte que contiennent « les querelles d'Allemand ». Homme du fait avantageux ou des réalités tangibles, il n'a point de système d'action préféré, mais le goût des expédients et des artifices empiriques, fût-ce de dire la vérité en la donnant comme une feinte. Il suivit docilement les conseils cyniques de Guichardin : « Nie toujours ce que tu ne veux pas qu'on sache et affirme ce que tu veux qu'on croie ; parce qu'encore qu'il y ait beaucoup de signes et presque certitude du contraire, d'affirmer ou de nier gaillardement met souvent de l'hésitation dans l'esprit de celui qui t'écoute ».

Quand il défend ses intérêts, il ne choisit point ses arguments mais les « entasse » tous, bons comme mauvais, dans l'intime conviction que pour persuader et *troubler,* c'est souvent le nombre des raisons qui compte plus que la valeur de chacune d'elles.

Il diversifie ses moyens à l'infini parce que, les esprits pénétrants calculant une conduite uniforme, il faut changer son jeu le plus possible. Pour les désorienter, il faut savoir se déguiser et se transformer en Protée, en paraissant tantôt vif, tantôt lent, tantôt guerrier, tantôt pacifique. Mais ce qui domine dans son jeu et plaît le mieux à son esprit tudesque, c'est la hauteur offensive et le sans-gêne autoritaire, c'est l'ultimatum et la sommation, armes préférés de ce « bellissimo soldato »,

de ce condottiere diplomatique aux entrailles d'Etat prussiennes qui ne vit dans l'Allemagne entière « qu'une possibilité permanente d'annexion ». Mais il connaît aussi l'art de « faire le mort » en certains cas embarrassants pour garder les mains libres, de mêler la douceur à la violence, d'engluer les gens au miel de sa parole, faire patte de velours avec des gestes exquis où il y a à la fois du chat et du tigre. Il montait admirablement une bataille de fleurs, faisait des échanges de politesses qui n'engagent à rien, des conférences qui ne concluent pas, des confidences qui ne confient pas, toute cette comédie de la diplomatie qui précède souvent le drame qui va se jouer. Il se fait gloire d'être un caméléon et réfléchir les couleurs des conjonctures pour faire de l'ambition un devoir d'Etat, de la violence une loi, de ses convenances une nécessité absolue et des négociations diplomatiques un vulgaire marché. Après avoir cajolé et caressé les gens par des paroles veloutées, il était prêt à se moquer ensuite de leur naïveté, une fois son stratagème réussi.

En ce qui concerne les titres juridiques et les finesses du protocole, ils ne sont, à ses yeux, que pure charlatanerie, puisque « les différends se tranchent avec des opérations vigoureuses et non pas avec du papier ». Ceci ne l'empêche pas de chicaner à l'occasion en vieux procédurier subtil et retors sur ses propres devoirs et les droits des autres, mais sans en être dupe, en ayant toujours soin de séparer « les chimères et les réalités ». Dans le monde politique des formules élégantes et des ambitions égoïstes, ayant l'intérêt pour fin et la force ou la ruse pour moyen, son esprit cynique et réaliste se meut avec une aisance superbe. Le droit public n'est pour lui que subtilités de grammairiens, un vain fantôme que les souverains étalent dans leurs factums et manifestes, alors même qu'ils le violent. A la veille d'envahir la Silésie, en octobre 1740, il écrivit en marge d'un rapport de Podervils : « L'article de droit est l'affaire des ministres, c'est la vôtre. Il est temps d'y travailler en secret, car les ordres aux troupes sont donnés ». En effet, Frédéric n'avait d'autres droits à attaquer la Silésie que celui du plus fort, ni d'autre raison de la prendre qu'elle était le plus à la convenance du Brandebourg. C'était élever la loi de l'intérêt immédiat qui de tout temps avait plus ou moins déterminé les rapports des Puissances, à la hauteur d'un dogme absolu, et l'abaisser ensuite à la brutalité d'une loi naturelle instinctive et sans frein. C'était nier le droit, émanation de la morale humaine et régulateur rationnel des relations entre peuples. Il crut le remplacer avantageusement par des droits qui n'étaient que des moyens d'actions variables et amoraux ou des prétextes à négociation et aux conquêtes, justifiant ainsi toutes les roueries et les violences, toutes les subtilités et les perfidies, tous les marchandages vulgaires qui créent et entretiennent l'anarchie internationale. Quant aux alliances et traités, ils ne sont à ses yeux que des produits passagers d'une conjonction d'intérêts communs momentanés. Les événements les

font et les défont et personne n'a l'idée de s'en croire lié au-delà de ses intérêts. Ils peuvent également fournir d'excellentes bases de négociations pour exiger de son partenaire une foule de services plus ou moins compromettants, pour le surveiller, le contrôler et le paralyser sous le masque de l'amitié. Encore faut-il avoir la force de son côté, car les négociations sans armes sont comme des notes de musique sans instruments pour jouer. Ce qui donne sa valeur au « papier », c'est la force militaire ou financière qui, brutalement ou discrètement, appuie l'action des diplomates. C'est le vieux Faustrecht germanique, le droit du poing qui est peut-être le plus certain tant qu'il dure, mais qui a le grave défaut de ne pas durer certainement.

C'est ici qu'apparaît clairement le point faible de la politique du grand Frédéric, cette conquête perpétuelle par la force ou par la ruse, où le but atteint n'était qu'un nouveau point de départ, qu'une halte provisoire dans la marche continue vers une plus grande puissance, sans ce soucier le moins du monde des serments et des principes. Il ignorait tout scrupule et tout remords, traitait la matière humaine avec la froideur d'un savant, faisant de la violence une loi et de ses convenances une nécessité absolue, transformant ainsi l'Etat en un simple phénomène biologique, de telle façon que Joseph de Maistre a pu dire dans une boutade profonde que « cette monarchie était devenue un argument contre la Providence ». La force éphémère sur laquelle Frédéric avait fondé son royaume, s'écroula dans une catastrophe effroyable, vingt ans après la disparition de ce bellissimo soldato, quand un autre conquérant renversa son glorieux édifice qui n'était qu'un colosse aux pieds d'argile, une bâtisse construite sur les sables mouvants de la conquête sans limites. Napoléon Ier démolit la colonne triomphale de Rosbach, ouvrit le tombeau de Postdam et ravit son épée victorieuse au grand Prussien qui avait assigné à son peuple la guerre comme son industrie nationale. Le résultat de la diplomatie frédéricienne de l'accroissement sans fin, ayant pour dogme suprême et fil conducteur l'instinct brutal de puissance sans limites ni frein, c'était la paix de 1763, stérile et ruineuse qui avait coûté à l'Allemagne le même épuisement formidable que la guerre de Trente ans. Il avait préparé la domination de la Russie en Orient et avait donné à cette dernière puissance ce sentiment de la force qui fit trembler l'Allemagne de 1914. Ainsi s'est vérifié une fois de plus que l'histoire du monde est le Tribunal du monde et que chaque politique extérieure, contraire au droit, trouve dans ses excès mêmes son châtiment plus ou moins tardif !

***

Environ un siècle après la disparition de Frédéric — cet Antimachiavel si sincèrement machiavéliste — son esprit positif, réaliste et

amoral allait de nouveau s'incarner dans la puissante figure du chancelier de fer, dans le Prince de Bismarck, fils spirituel à la fois de la vieille Prusse conservatrice et guerrière et du « roi-philosophe » pour qui la philosophie n'était guère autre chose qu'une comédie utilitaire. Chez Bismarck, comme chez Frédéric le Grand, il y a le même calcul savant des possibilités et des probabilités, la même force de vision de la réalité, la même puissance de conjecture et de combinaison, la même lucidité, la même vigueur impitoyable de dialectique. Dans le vieil édifice de la diplomatie classique, faite de tact, de finesse et de modération, mais qui parfois a dégénéré en un régime vain et superficiel « de truffes, de paperasseries et de grand-croix », petit monde élégant et hypocrite où l'on sourit en se montrant les dents, où l'on se déteste et se jalouse parce qu'on se combat, où l'on tâche de s'étouffer en s'étreignant, dans tout cela Bismarck avait donné un formidable coup de botte de hobereau prussien, pour qui la force est la loi suprême et l'ultima ratio des peuples. Nul plus que lui n'a eu le culte de la raison d'Etat, le mépris du droit qui sort de l'injustice comme la fleur du fumier, le goût des procédés violents, de l'emploi du fer et du feu pour mettre les peuples à la raison tout en ne s'illusionnant pas sur la valeur absolue de ces moyens. Il se sert de la force parce qu'il sait que c'est à elle qu'il faut demander, à l'heure opportune, le coup de foudre qui abattra l'adversaire surpris. Comme le prince de Machiavel, Bismarck fut grand connaisseur de l'occasion, grand favori de la fortune, ne s'embarrassant guère des répugnances de la sincérité ou de la loyauté, regardant peu à la valeur morale des moyens, mais se faisant de leur efficacité un cas de conscience d'Etat, n'observant sa foi que lorsqu'il avait intérêt à ne pas la violer. Il était un pessimiste amer et un réaliste pénétrant, lent à croire, mais rapide à se mouvoir, professant comme les sophistes de la Renaissance que « si jus violandum est regnandi causa violandum est ».

Simulateur et dissimulateur de premier ordre, comédien raffiné, metteur en scène admirable, il est un esprit clair et positif qui ne se laisse ni éblouir aux dorures du langage, ni prendre aux finesses ordinaires du métier. Il sut au contraire avec une profonde connaissance de la nature humaine, flatter et mater les plus adroits, pareil à un maître d'armes qui à de brusques dégagements fait succéder des feintes habiles, sachant appeler à sa rescousse tout ce qui peut lui être un argument ou un auxiliaire, appuyant sur tout ce qui fait ressort et déclenche l'activité du cœur humain : l'intérêt, l'ambition, la jalousie, la cupidité, la peur. Tantôt violent et impétueux, tantôt bonhomme et paisible, tantôt vif et grand parleur pour faire parler les autres, tantôt froid et silencieux pour découvrir leur jeu, Bismarck, avec sa logique brutale et son éloquence originale et précise, ne laisse jamais sa parole l'entraîner hors de la direction de son dessein ni du chemin de sa volonté. Il reste

ferme comme un roc sous le flot des phrases dont il couvre et inonde son auditeur, l'engluant au miel de sa parole imagée et puissante ou mettant à la minute, en une phrase, le poignard sur la gorge de son interlocuteur. Tant qu'il parle, il sait être le plus accommodant, le plus abandonnant des hommes pour engager ses adversaires à lui présenter leurs demandes et s'accorder largement ensuite le même avantage. Il faisait semblant de ne vouloir rien donner quand il ne veut pas donner beaucoup, dénigrant tout ce qu'on lui propose pour faire sonner d'autant plus haut le peu qu'il offre lui-même, ayant l'air de montrer son jeu quand il ne fait voir que des cartes fausses ou des dés pipés. Politicien sceptique et cynique, rompu à toutes les besognes de la vie politique, il réprouve le mensonge pour en user d'autant plus librement lui-même en affirmant et en niant sans vergogne. Il flétrit la duplicité pour y recourir largement, sachant, sans sourciller, plaider le faux pour savoir le vrai, dissimulant sous des allures franches et des manières brusques une duplicité profonde, jouant avec une rare maîtrise la comédie de la paix pour pouvoir mieux préparer la tragédie de la guerre. Il invoquait l'histoire pour excuser le présent ou se débarrasser du passé, mais perdait aussitôt la mémoire dès que son intérêt le lui conseillait. Il mettait en avant le sentiment de l'Europe pour se dispenser de la consulter.

Sa carrière d'homme d'Etat fut une comédie perpétuelle où il joua les rôles les plus variés, sachant toujours se mouvoir au milieu des écueils et des périls avec une adresse déconcertante et une incroyable dextérité. Il se faisait de la faiblesse de ses antagonistes une force, de leur médiocrité un triomphe, ne se laissait jamais démonter par une erreur, ni arrêter par aucune contradiction, car son esprit réaliste n'eut pas de système logique autre que celui tout particulier de la politique des résultats. Il sut invoquer solennellement au moment opportun, le bon vieux Dieu allemand, le Dieu national des bons coups audacieux et des entreprises heureuses qui sanctifie les moyens dans le succès triomphant.

Ce qui dans les périls nombreux de sa carrière singulièrement mouvementée a toujours sauvé l'homme de fer et de sang c'est, avec son audace et son adresse, cette modération instinctive, ce sens exact du possible, du relatif, des impondérables, ce goût inné de l'homme de génie — mais d'un génie malfaisant dans l'espèce — pour l'équilibre, la mesure, les compromis et les combinaisons qui le distinguent nettement de la politique brutalement aventureuse de ses successeurs. Mais de la même façon que César Borgia a servi de modèle à Machiavel, Bismarck, héritier spirituel et digne continuateur de la politique éminemment prussienne du grand Electeur et de Frédéric II, a été l'argument vivant et le prototype historique des enseignements néfastes de Treitschke, un des empoisonneurs les plus brillants et les plus puissants

de l'esprit public allemand. Le pangermanisme, ayant à sa base l'idée d'une supériorité biologique de la race germanique, la conviction d'une nécessité pour elle de s'épandre au dehors par conquête éliminatrice, la croyance mystique de son droit et de son devoir d'engager des guerres « sacrées » pour dominer et écraser ses rivaux et faire triompher dans le monde la marche grandiose de l'Idée hégélienne, n'est que le fruit naturel et logique de l'évolution générale du germanisme. L'Etat prussien, né de la violence et de la fourberie, parvenu au royaume et à l'Empire par ces mêmes moyens, sut créer de la puissance, mais non s'en servir. Il ne concevait de succès que dans la force astucieuse et dans la guerre de conquête, considérée à la fois comme un droit sacré des peuples et une mission divine de la Providence pour la succession à la représentation de l'idée dominante. Par une matérialisation de la pensée chrétienne dénaturée, il crut à l'Idée, immanente à l'histoire, toujours en travail, toujours en progrès, marchant à sa fin d'un élan irrésistible et en quelque sorte fatal. La guerre devient ainsi un échange sublime et merveilleux d'idées, une condition du progrès dans l'histoire où le succès justifie tout et où contre le peuple qui représente l'universel, la volonté des autres membres de la communauté internationale n'a point de droit.

L'univers n'étant qu'un immense champ clos où se livre une lutte éternelle et implacable, la guerre étant la loi suprême, il n'y a pas de lois contre elle. Cette idéologie hégélienne est une apologie de la force et la déification de l'Etat. Elle est une erreur philosophique et une monstruosité morale, opposées aux vraies conceptions chrétiennes. L'histoire n'obéit pas à un ressort unique, elle n'est pas une loi simple, génératrice d'un développement continu. Si elle avance toujours dans un mouvement incessant, le ferment qui la pousse comme les énergies qui l'entraînent, si diverses dans leur aspect, ne sont pas moins variables dans leur durée qu'inégales dans leur intensité. Il n'y a pas de mouvement continu et uniforme, empruntant les voies d'une dialectique irrécusable, mais une suite d'oscillations au rythme désordonné, telle une symphonie, où de temps en temps reparaîssent les mêmes motifs, mais à intervalles inégaux, sur des modulations nouvelles. Il y a toujours une multitude de développements possibles sans que l'on puisse soutenir que le seul réalisé fut le nécessaire, marqué au sceau de la fatalité inexorable, car l'homme avec ses possibilités diverses est la cause visible de l'histoire.

Il n'y a pas non plus de loi fatale, condamnant les peuples à naître, à grandir, à disparaître sans qu'aucune force humaine puisse les sauver de la fin. Dans la vie des Etats, contre la force brutale se dresse la force spirituelle qui monte des profondeurs de leur passé. Un peuple ne meurt pas quand il garde son âme, et cette âme lui seul peut la sauver ou la perdre et même la régénérer car « Dieu a fait les nations guérissables ». Si la guerre a parfois pu être une condition de progrès, souvent elle a été

aussi une régression et un fléau. L'honneur de l'humanité civilisée est justement d'avoir accumulé ses efforts en vue de limiter autant que peut se faire le règne de la force brutale.

Alors que l'impérialisme hellénique, français, britannique forme une puissance d'assimilation, celui de l'Allemagne a voulu être une puissance d'élimination pour conquérir non des peuples, mais des domaines, afin de s'y installer en unique maîtresse. Dépourvu de son cortège de considérations métaphysiques, cet impérialisme belliqueux, ce mysticisme de la force brutale, transformée en droit suprême, se ramène à l'apothéose de l'instinct de violence et de rapine qui constitue le fond animal de l'humanité.

Si dans le domaine de la spéculation métaphysique, les idées erronées de Hegel ont servi de prétexte ou de justification aux ambitions conquérantes du peuple allemand, c'est à Treitschke que revient l'honneur — ou le déshonneur — d'avoir exalté dans l'étude de l'histoire cette humeur agressive, cette volonté belliqueuse, ce mépris du droit des gens qui ont donné à la diplomatie prusso-allemande son caractère d'inhumanité et lui ont imprimé son cachet d'athéisme du fait. Par sa parole brillante et imagée, ce Saxon prussianisé a répandu dans les masses intellectuelles ces théories anarchiques et amorales, d'après lesquelles il n'y a entre les Etats ni droits, ni devoirs, ni obligations. Les conventions internationales ne sont que des convenances d'intérêts que l'on tient suivant les suggestions de ses intérêts variables. L'Etat, incarnation suprême et absolue de la Puissance, n'admettant au-dessus de lui que l'épée du vainqueur, se réserve toujours d'apprécier souverainement l'étendue de ses obligations contractuelles et de s'en délier sponte sua. Il n'est pas non plus justiciable de la conscience morale, bonne tout au plus pour les philistins et une politique méprisable de Kleinstaaterei, mais non pour des vrais hommes d'Etat et des Puissances véritables, ayant pour seul devoir d'être fortes et de développer leur nature de puissance. « S'affirmer soi-même, voilà, pour lui, en toutes circonstances, le devoir suprême, voilà ce qui pour lui est bon absolument... De tous les péchés politiques, le pire de tous, celui qu'on doit mépriser le plus, c'est le péché de faiblesse. »

Cette apologie de la course éperdue au pouvoir, où l'Etat ne s'arrête que parvenu à un degré de puissance qui ne puisse être égalé, est un retour vers la morale tribale et une amplification même du machiavélisme. Celui-ci était avant tout un réalisme florentin, une protestation ardente contre l'oppression et les intrigues de l'étranger. Machiavel fut essentiellement un peintre merveilleusement net et fin des mœurs de son époque, un observateur sagace et profond, un patriote ardent consacrant tout son zèle au service de sa petite patrie Florence, comme à sa grande Italie. Constitué par de riches et puissants organes, l'Etat italien périssait misérablement parce que ceux-ci se refusaient obstinément de

s'accorder. Pour le sauver, ne faudrait-il pas une tête puissante par laquelle l'harmonie serait rétablie ? Cette tête, c'est le Prince, le surhomme à l'esprit souple et à la main de fer qui doit réunir républiques et principautés italiennes pour secouer le joug des interventions étrangères et rendre à la vie et à l'indépendance, dans un effort sublime, le grand Etat moribond. La question d'existence qui est une nécessité primordiale tant pour les Etats que pour les individus, ne permet-elle pas de pourvoir au bien public, même par des moyens réprouvés de la morale s'il n'y en a pas d'autres pour parvenir au but et si, en ne les employant pas, il s'en suivrait un dommage bien plus considérable que celui résultant de leur mise en pratique ? Machiavel plaide pour la libération de sa patrie, mais non pour l'asservissement et la conquête de tous ses voisins, dont les domaines ne seraient que des possibilités latentes d'annexion. En cela, il est plus modeste et plus modéré que Treitschke même, si les deux se rejoignent dans leur amoralité au point de vue des moyens.

L'on a souvent dit que la politique est l'art et la science du gouvernement, influant naturellement l'un sur l'autre. Dans l'enfance des Etats, la politique pratique règne presque seule et la science ne la suit que d'un pas lent et timide. Mais celle-ci grandit en importance au fur et à mesure des progrès de la civilisation et de la conscience humaines. Bientôt, elle ira côte à côte avec l'autre. Souvent même on la verra dépasser sa compagne pour la précéder avec le flambeau de sa pensée. Or, si la science politique est distincte de la morale, elle n'en est nullement séparée et elle ne doit jamais se mettre en contradiction avec elle. Toute entente entre les collectivités humaines comme entre les individus exige en effet une morale commune qui fournisse un ensemble de règles, respectées de tous. La chute du système qui soumettait la politique à la religion fut le signal d'un système nouveau qui l'affranchissait de toute religion et de toute morale. A l'époque médiévale, si remarquable au point de vue de l'organisation internationale grâce à la hiérarchisation des pouvoirs et une application très étendue de l'idée du contrat, la religion ne se séparait pas de la morale. C'était au nom de la morale que l'autorité religieuse réclamait la supériorité politique. Vaincue dans cette lutte elle dut, dans le premier moment, entraîner la morale avec elle. La politique, réduite à ses propres principes, ne fut plus que la science de vaincre et de dominer par la force ou par la ruse. Débarrassée d'un joug salutaire, d'un garde-fou indispensable, elle se délivra de tout frein pour aboutir à l'anarchie internationale et à un retour funeste au paganisme. Les idées d'Aristote furent de nouveau mises au jour, proclamant que la morale et la politique ont chacune leur domaine séparé dans lequel elles évoluent sans se heurter et aussi sans s'influencer. La Politique ne s'occupe que de l'Etat, de sa vie, de sa

conservation et de sa grandeur. Elle intéresse toute une collectivité et le bien public est sa fin.

Mais si la politique est livrée à elle-même, et n'a pas pour guide les principes moraux ordinaires, quel est le fil conducteur qui mènera l'Etat, sinon le souci du succès et la soif de domination et de puissance du cœur humain ? Admettre la séparation de la politique et de la morale, n'est-ce pas ouvrir la porte à l'immoralité et poser en règle que dans les rapports des peuples, tout est permis qui mène au succès ? Si l'Etat ne craint pas l'immoralité des moyens, pourquoi donc le particulier la craindrait-il ? D'autre part, pourquoi dans la vie des peuples exalter ce qui nous fait horreur dans la vie particulière, à savoir une fanfaronnade de cynisme, l'habitude du mensonge et de la dissimulation, des combinaisons louches, un particularisme vulgairement anarchique, comme si la grandeur nationale nous dispensait d'obéir à la morale. Si dans la réalité des faits la politique des nations, réaliste, intéressée et ambitieuse, semble toujours avoir écrasé celle des savants et des moralistes, il ne faut cependant pas oublier que la morale anime la politique comme l'âme anime le corps, parce que toute politique, la pire comme la meilleure, n'est jamais que l'écho et la répercussion dans nos actes d'une conception quelconque des rapports qui unissent les peuples. La discorde traditionnelle entre la morale et la politique existe seulement tout au plus à l'état de vérité de fait et non de principe.

Séparer la politique de la morale, c'est reconnaître à l'homme d'Etat le pouvoir de se conduire suivant des règles amorales avec la seule préoccupation du succès. C'est faire de la diplomatie un code hypocrite de crimes dont la règle suprême serait la réussite où il n'est besoin que d'adresse et de force. Il n'y a aucune raison valable pour soumettre à deux mesures différentes les actes des gouvernants et ceux des simples particuliers. Les qualités morales, qui n'excluent pas la prudence, la perspicacité et la vigilance mais qui les recommandent au contraire, sont la plus sûre garantie de durée pour les Etats et les gouvernements. L'honnêteté vigilante et éclairée est la meilleure ligne de conduite à suivre par les Etats entre eux, car on ne viole pas impunément les préceptes d'humanité et de moralité. L'on peut être cruel et perfide avec intérêt aujourd'hui, mais demain ce seront les représailles ou bien l'on sera trompé à son tour. Le fer, le feu et le sang ne sont pas pour un Etat, si puissant soit-il, un moyen assuré d'établir sa domination. C'est dans les procédés plus humains et plus généreux qu'il faut chercher la garantie de sa durée et de sa prospérité. Un système de rapports politiques, basé sur la violence et la perfidie perpétuelles, ne peut offrir aucun élément de sécurité et de stabilité, car ce qui est né de la violence est exposé à ses retours vengeurs. La conscience crie et l'expérience montre que la force brutale n'a qu'un temps et que la diplomatie la plus adroite et la plus rusée ne viendra jamais à bout de la morale qui

demeure une force inextinguible. Ainsi, il faut toujours revenir à la suprématie de la morale et aux grandes qualités personnelles qui constituent l'homme d'Etat : la justesse d'esprit, la rapidité et la sûreté du coup d'œil, la force d'âme, la résolution calme et persévérante, la réflexion à son plus haut degré de clarté et l'action à son plus haut degré d'énergie, avec cette aptitude en plus de concevoir l'intérêt de son pays en fonction du bien universel.

En face du grand Prussien, génial et inhumain à la fois dans son réalisme brutal, qui proclame avec complaisance « durch Eisen und Blut », tout en ne s'illusionnant pas sur la valeur de ce moyen souvent compromettant, combien plus sympathique, plus grande et plus humaine n'est pas l'élégante figure du ci-devant évêque d'Autun. S'il n'avait pas une moralité à toute épreuve, il en avait cependant l'exquis parfum : le sens des convenances. Il possédait l'art de couvrir les exigences les plus irritantes des formules les plus propres à en adoucir la brutalité, en corrigeant l'incorrection des procédés par la correction des manières. De l'ancien régime, il avait toujours conservé, avec les traditions de tact et d'élégance, le goût de l'ordre, de la mesure et de la modération. Discerner les solutions possibles, faire prévaloir de celles-ci la plus avantageuse, tenir compte des intérêts d'autrui pour mieux sauvegarder les siens, chercher une paix solide dans l'harmonisation équitable des rivalités et l'équilibre des forces plutôt que dans l'écrasement des rivaux et la prépondérance éphémère de la force, voilà les qualités maîtresses de son esprit prudent et avisé, assez souple pour comprendre les désirs des adversaires aussi bien que les siens, assez sage pour se garder illusions de la convoitise et des entraînements de l'avidité. La grandeur impérissable de son système diplomatique c'est de préférer « une modération conciliante dans une paix durable à la conquête précaire dans la guerre sans fin ». Voilà quelques portraits suggestifs de la diplomatie, ondoyante et diverse à l'infini, avec tous ses masques, tous ses fards et tous ses déguisements.

Cependant, si l'histoire nous montre que les succès brillants des grands diplomates ont été souvent achetés au prix de la justice et de la bonne foi, elle n'est tout de même pas une longue leçon d'immoralité où la politique a usé et abusé cavalièrement du droit des gens qu'elle a souvent ruiné, tout en lui faisant sa révérence. Elle n'est pas non plus le tableau désolant d'une lutte sans merci où l'égoïsme, la violence ou la perfidie l'emportent toujours et où la force seule fait le succès et le succès la loi. C'est s'imaginer que le soleil disparaît de la nature parce qu'il se cache parfois à nos yeux. Si nous nous élevons à la vraie mesure de l'histoire, les événements dévoilent leurs rapports, les grands faits permanents se découvrent, l'importance des idées grandit. Dans cette suite, rien n'est vain, parce que toute erreur se paye, tout excès se compense, tout crime s'expie. Un bien et un mal se manifestent, entraî-

nant des récompenses et des châtiments. Dans les vicissitudes des Etats et des peuples la pensée découvre comme les tâtonnements d'une éternelle justice. Au-dessus des prétentions de la force qui s'épuise de son propre ouvrage, elle voit rayonner l'image d'un droit qui dure et qui, s'il ne parvient pas toujours à régner sur le champ, se venge tôt ou tard.

En effet, une diplomatie hautaine et arrogante ne peut jamais créer des bienfaits solides et durables, car elle n'est fondée que sur la force éphémère des armes. Elle achète des avantages superficiels et passagers au prix des sentiments de haine et de rancune qui s'accumulent dans le cœur des victimes et qui se donnent libre carrière au moment opportun. La violence ou l'amoralisme des hommes d'Etat médiocres sont expiés tôt ou tard par le sang de leurs peuples. L'homme d'Etat est tenu de convertir sinon il ne construit qu'une œuvre éphémère comme la force dont il dispose.

Si la bonne foi et la droiture manquent dans les tractations, si l'on se suspecte et se surprend mutuellement, les négociations risquent de se transformer en un jeu d'artifices et de stratagèmes où aucun avantage ne devient stable et où il faut recommencer toujours le même manège. On ne trompe pas plusieurs fois les mêmes personnes. Si la réputation de duplicité précède un diplomate, il rencontrera d'avance des batteries, dressées contre ses attaques. Partout il verra les esprits prévenus et méfiants à son approche. La probité et la sincérité au contraire, qui n'excluent point une sage réserve et une habile prudence, facilitent beaucoup le maniement des affaires et on épargne le temps requis pour dévoiler les artifices mensongers, pour se démasquer réciproquement. Temple soutenait que la seule ruse toujours bonne était celle d'être vraie, car les caractères corrompus, jugeant les autres d'après eux-mêmes, prendront le contre-sens de la vérité et tomberont ainsi dans leur propre piège.

Une forme spéciale de la loyauté que le diplomate doit témoigner envers le souverain étranger a été opportunément mise en lumière par Sir Edward Mallet dans son « Unwritten Laws and Ideals » quand il écrit : « Cultivez l'art de reproduire par écrit la teneur vraie d'une conversation, les mots aussi exacts que possible. En reproduisant les propos de votre interlocuteur, tâchez de rendre exactement, non seulement ce qu'il a dit, mais encore ce qu'il a voulu dire. Ici gît une distinction. Il arrive parfois que le Ministre des Affaires Etrangères à qui nous supposons que vous parlez, laisse échapper une expression irréfléchie. N'en prenez jamais avantage. Il est inutile de répéter les mots qu'il a dits mais qu'il n'a pas eu l'intention de dire. En rapportant de tels mots, vous perdez sa confiance et vous dévoyez votre propre gouvernement. Quand une affaire très sérieuse est traitée dans une conversation, il est à recommander de montrer au ministre le compte-rendu de

la conversation et de lui demander s'il est exact. Ne faites pas attention s'il nie ses propres paroles ou s'il désire en ajouter qu'il n'a pas prononcées. Le point essentiel est d'exposer ses vues à votre gouvernement et c'est là la seule manière qui vous donne la certitude d'y réussir. » L'observation de ces sages conseils permettrait souvent d'éviter certaines difficultés internationales, dues à une faiblesse quelconque de la direction diplomatique.

En diplomatie, la soupiesse est une qualité particulièrement précieuse. Il ne faut pas d'action brusque et violente, mais cette flexibilité qui parvient à obtenir par des voies détournées, par des moyens termes équitables ce qu'on se propose. Ici comme ailleurs, la ligne droite n'est pas toujours le chemin le plus court. Une tactique habile se complaît davantage dans l'enchaînement des courbes, car il est rarement permis de heurter de front les préjugés et les passions. Il faut quelquefois paraître s'y conformer pour avoir le temps de les combattre. Dans ce jeu d'adresse, où la souplesse insinuante s'allie heureusement à une ténacité inlassable, Metternich était passé maître. Il ne prononçait jamais de ces paroles sur lesquelles on ne revient pas, il n'abandonnait jamais la partie, il avait toujours un plan, il comptait sur le temps, il hâtait au besoin la marche de l'aiguille. Lorsque l'heure propice arrivait, elle le trouvait prêt. C'est le genre de courage qui convient aux diplomates.

Malgré sa franchise plus grande, commandée aujourd'hui par le contrôle de l'opinion publique, la diplomatie a le plus souvent besoin de secret. Sa prétendue publicité au grand jour n'aboutit fréquemment qu'à une tenue de livres en partie double : l'une pour les rapports diplomatiques réels, l'autre pour le public. D'autre part, le secret sert à mener à bien des négociations dont la divulgation serait périlleuse pour la cause de la paix, en raison des passions nationales qui y sont intéressées, car les passions collectives dont un peuple est parfois agité peuvent le conduire à des actes inconsidérés.

La vérité et la justice ne sont d'ailleurs le monopole de personne. Tous les hommes sont sujets à erreur, d'autant plus faciles à commettre que sont plus complexes les problèmes à résoudre. Or, l'humanité est une chose immense, les problèmes que soulève la vie des peuples sont si infiniment complexes que personne ne peut croire avoir trouvé dans un nombre déterminé de propositions, un moyen aussi simple et sûr de les résoudre que s'il s'agissait de déterminer les dimensions et les poids des corps avec diverses unités de mesure.

En outre, les principes quand ils se réalisent ne valent que par les hommes qui les appliquent. Chaque peuple conçoit le droit selon son caractère, ses mœurs, ses intérêts, c'est-à-dire souvent selon ses passions nationales et ses raisons d'Etat. Si les princes ont leurs ambitions, les peuples ont aussi leurs convoitises et leurs passions. Si l'in-

fluence des populations s'est largement substituée à celle des monarques, elles ne sont cependant pas à l'abri des ambitions, des préjugés, de l'égoïsme. Elles ont leurs appétits de conquête comme jadis les monarques absolus. Les conflits d'autrefois des dynasties se sont perpétués entre les peuples et le progrès de la démocratie a parfois répandu dans des nations entières les passions des monarques. Dans les gouvernements démocratiques, les querelles des hommes d'Etat se transforment rapidement en disputes des peuples, dont la dignité est engagée du premier coup. Les passions collectives s'exaspèrent de leur propre fièvre contagieuse. Toute l'éloquence d'un Thiers n'a pas pu, en 1870, gagner une heure de discussion. La gravité des intérêts engagés, la nécessité d'agir avec rapidité suivant l'esprit des temps actuels, l'agitation populaire imprévoyante et impulsive au milieu de laquelle il faut souvent agir, sont de nature à troubler gravement les intelligences et les esprits. Il faut aux hommes d'Etat, surtout dans les démocraties, des qualités très supérieures et des vertus très solides, car si la démocratie suppose la vertu, elle ne la crée pas. Il y a avec le progrès comme ailleurs le flux et le reflux et l'homme porte le poids de son propre génie.

Une réserve, poussée à l'extrême, se comprend parfaitement lorsqu'il s'agit de dégager des polémiques un débat particulièrement délicat. Les affaires épineuses ne peuvent pas se traiter sur la place publique. Autant la diplomatie secrète est dangereuse, autant le secret diplomatique est indispensable et bienfaisant.

Comme l'a dit M. Hanotaux, en parlant récemment de la diplomatie classique : « On la traite sans ménagement quitte à lui emprunter ses méthodes et à faire d'autorité ce qu'elle insinuerait doucement. C'est qu'en réalité, il n'y a pas deux façons de produire, il n'y a pas deux façons de créer, il n'y a pas deux façons de fonder des œuvres durables ; à des œuvres complexes et difficiles, il faut les lentes élaborations, les laborieuses réflexions et, surtout, quoi qu'on en dise, le secret. »

Il y a donc tout lieu de se féliciter que la diplomatie ait d'anciennes et fortes traditions de courtoisie qui prescrivent de dissimuler derrière des sourires les plus graves dissentiments. Souvent, si on laissait l'excitation populaire avoir la haute main, toute chance d'accommodement s'évanouirait. Le grand danger des débats sur la place publique, c'est que les assemblées sont plus sensibles à la passion qu'à la raison, qu'il est bien plus difficile d'imposer un compromis sage et opportun aux masses populaires qu'aux hommes d'Etat expérimentés.

La leçon de la révolution de 1830 n'est pas inutile à méditer. A cette occasion, la paix européenne ne fut maintenue que grâce à Louis-Philippe qui n'hésita point à braver une opposition politique qui pouvait mettre son trône en danger et grâce à Talleyrand dont la pénétrante sagacité et le scepticisme raffiné surent faire montre des plus hautes qualités de souplesse et de sang-froid que puisse fournir un diplomate au

service d'un sincère désir de paix. Les prudentes lenteurs de la diplomatie qui tendent à diminuer l'empire de la passion convenaient peu à l'impatience des nations, portées à adopter la politique absolutiste de « tout ou rien ». au mépris des solutions, basées sur des combinaisons équitables et des compromis opportuns, mieux en harmonie avec la complexité de la vie internationale. L'atmosphère internationale, surchauffée par les passions populaires, empoisonnée par les méfiances gouvernementales qui en étaient la suite, était peu favorable au travail pacificateur des diplomates. La paix de conciliation qu'ils préparaient était fragile et précaire, à la merci d'un coup de tête populaire ou d'une imprudence gouvernementale, facilement arrivée au milieu des orages d'une liberté de presse et de tribune, déchaînés dans les pays principalement intéressés. Il fallait négocier pour ainsi dire au grand jour, toutes les portes ouvertes. A chaque pas de ces négociations délicates qui demandaient de la souplesse et de la discrétion, un sage esprit de conciliation et de bienveillance mutuelle, il fallait en rendre compte du haut des trois tribunes à Paris, Londres et Bruxelles devant une opposition impérieuse, indiscrète et passionnée. C'était mettre la paix à une rude épreuve et prouver une fois de plus que même les démocraties ne sont pas exemptes de fièvres belliqueuses et d'ambitions dangereuses.

Les hommes d'Etat ont parfois pris l'habitude de faire précéder, accompagner ou suivre les négociations diplomatiques d'un appel à l'opinion publique. Eveillée et excitée par la publication de divers documents, elle pèsera dorénavant de toute sa force imposante et passionnée sur l'esprit des négociateurs. Le peuple souvent impulsif et imprévoyant, sensible à l'éloquence des passions, ayant rarement les freins salutaires d'une sage pondération, fruit d'une longue expérience des affaires internationales, s'exalte de sa propre fièvre. C'est pourquoi l'appel à l'opinion publique est une arme à deux tranchants qui risque souvent de blesser la main qui s'en sert. Les prudentes lenteurs et l'extrême discrétion de la diplomatie ont justement pour but de bannir des négociations cet élément dangereux qui s'appelle : la passion.

Le rôle de la presse est parfois aussi contraire à sa haute mission, surtout quand elle trompe et égare l'opinion publique et jette le trouble dans les rapports des Etats par ses indiscrétions et ses exagérations. La liberté de la presse qui est une conquête heureuse et définitive des temps modernes ne permet pas seulement de tout dire, mais aussi de déformer pas mal de choses, en exagérant les nouvelles et les doctrines, en prêtant à l'adversaire des propos et des intentions inadmissibles. Au lieu de remplir avec dignité sa noble et délicate mission d'être une œuvre d'éducation et d'éclaircissement du peuple, elle devient parfois une entreprise trop commerciale, tendant aux plus gros bénéfices par des tirages les plus forts, obtenus au moyen de nouvelles sensationnelles et à l'aide de déformations plus ou moins considérables de la vérité. Au

lieu de guider sagement l'esprit public, elle remue et enflamme les passions nationales. Plus les journalistes auront conscience de leur rôle élevé d'avertisseurs sagaces, plus ils seront en mesure de collaborer efficacement à la grande œuvre de conciliation des peuples dans le respect des droits essentiels de chacun d'eux.

Le vrai champ de bataille se trouve dans la conscience des nations. C'est pourquoi la mentalité d'un peuple est plus importante que sa forme de gouvernement. L'impérialisme économique, par exemple, est une question d'esprit, non de monarchie ou de démocratie. Or, de nos jours, ce sont surtout les préoccupations économiques qui provoquent des entreprises contraires au droit des gens. Lancés dans la voie d'une production à outrance, les Etats tentent de s'assurer des débouchés chez des peuples plus faibles, en les dominant par une conquête brutale ou déguisée. L'âpre concurrence dans la conquête des marchés, l'extension du contrôle politique pour des raisons économiques, la recherche des matières premières, la maîtrise des grandes voies maritimes font naître des rivalités nationales, germes de terribles conflits.

A notre époque, les diplomates, par une compréhension nouvelle de leurs fonctions et sur mandats de leurs gouvernements, assurent souvent le rôle de courtiers dans les entreprises de la finance internationale. Dans la course aux avantages économiques et aux concessions lucratives, les intrigues suivent et les contrats s'opposent. L'on insiste sur les droits acquis, de puissantes influences financières sont mises en mouvement et des passions nationales en branle, et sous le prétexte de défendre des intérêts nationaux, on saisit l'occasion pour pousser à une expédition guerrière. Or, cette collaboration de la politique et de la finance aboutit souvent à une industrialisation excessive de la diplomatie qui peut être éminemment périlleuse pour le maintien de la paix, si elle n'est pas circonscrite dans des limites raisonnables. Elle va à l'encontre de la mission noble et élevée de la diplomatie d'être une institution de paix et de conciliation dans les limites du respect des droits essentiels de chacun.

En terminant, nous ne saurions mieux faire que de répéter encore une fois ce qui a été si magistralement exprimé par Funck-Brentano et Sorel dans leur *Précis du droit des gens :* « Les erreurs et les illusions des diplomates ont été souvent la cause première des fautes commises par les gouvernements. Mais en renseignant exactement leur gouvernement sur les devoirs, les droits et les intérêts de l'Etat où ils séjournent, en instruisant ces Etats des devoirs, des droits et des intérêts de leur gouvernement, les diplomates peuvent prévenir les oppositions d'intérêt, dissiper les préventions injustes, inspirer la confiance mutuelle, rendre possibles les solutions, développer le goût et le besoin de l'entente, imposer à la politique un caractère plus modéré, y faire prévaloir des notions plus exactes et des vues plus élevées, enfin affermir

la paix en la faisant plus équitable et plus utile... Ce sont là certainement de bien faibles moyens d'action lorsqu'on les compare aux forces profondes et cachées qui dirigent les nations et les Etats. Cependant, si faibles qu'ils soient, ces moyens sont en définitive les plus efficaces de tous ceux dont disposent les hommes. C'est quand les intérêts se forment qu'il est le plus facile de les régler et de les concilier ; c'est dans les oppositions d'intérêts qu'il faut deviner les conflits futurs et qu'il est le plus aisé de les prévenir ; c'est quand les conflits se préparent qu'il est le moins difficile d'y donner une solution pacifique. C'est pourquoi des chefs d'Etat humains et éclairés, des ministres instruits et intelligents, des diplomates perspicaces et persuasifs, des consuls studieux, clairvoyants et intègres, contribuent au maintien de la paix et à la solution pacifique des différends internationaux d'une manière plus sûre et plus efficace que les arbitrages, les conférences et les congrès. » Pour faire régner une bonne paix, il importe avant tout d'avoir une bonne diplomatie.

CHAPITRE II

BONS OFFICES

Dans le cas où une entente directe n'a pas été possible d'être établie, des conséquences diverses peuvent se produire. Parfois, un gouvernement ne tient pas tant à sa réclamation : alors il la laisse tomber. Il n'insiste plus. D'autres fois, le litige reste provisoirement sans solution. L'on fait des réserves, on manifeste son mécontentement d'une façon ou d'une autre, en attendant une occasion favorable pour reprendre la conversation et présenter à nouveau sa réclamation. Mais il se peut aussi qu'une solution rapide s'impose, vu l'importance ou le caractère spécial des intérêts engagés ou les exigences impérieuses de l'opinion publique.

Cette importance de l'opinion publique explique par exemple la publication de la fameuse dépêche d'Ems par le prince de Bismarck, comme aussi le fait qu'en 1911 von Kiderlen-Waechter garda par devers lui les termes de l'accord avec la France, jusqu'à ce que le sentiment national se fut refroidi en Allemagne. Il y a une foule d'autres incidents pour lesquels les gouvernements désirent ou exciter ou calmer l'opinion publique.

Pour conserver la paix en même temps que la dignité nationale, les hommes d'Etat ont besoin de posséder, parmi leurs ressources diplomatiques, des instruments à l'aide desquels ils puissent ou gagner du temps ou déplacer autrement la difficulté, tout en se contentant d'une solution en désaccord avec les attentes impérieuses d'une opinion publique en effervescence. La manière de discuter des questions délicates ou irritantes est d'une grande importance, surtout lorsque, comme cela arrive parfois, il s'agit de réparer une erreur sans rien sacrifier de la dignité nationale. Tel est le cas, par exemple, quand une diplomatie maladroite a permis à une affaire, peu importante par elle-même, de prendre le caractère d'une querelle nationale. Une insulte au drapeau, un manque de courtoisie à l'égard d'un agent diplomatique peut déclancher une avalanche de récriminations, alors qu'une manœuvre immédiate et adroite peut même rendre l'incident profitable.

En pareil cas, la bureaucratie est parfois dangereuse, parce que ces questions intéressent l'honneur national et qu'alors la promptitude de décision est importante. C'est dans une telle situation que l'immixtion amiable d'une puissance tierce, se manifestant sous la forme de négociations indirectes, et se poursuivant par l'entremise de l'Etat qui interpose ses bons offices, peut être d'une réelle utilité pour le maintien de la paix.

Par bons offices, on entend les démarches et les actes, au moyen desquels une tierce Puissance essaye d'aplanir et d'ouvrir la voie aux négociations des parties intéressées ou de renouer les pourparlers lorsqu'ils ont été rompus. Ainsi, lorsque deux ou plusieurs Puissances, à la suite d'un différend qui les sépare, se trouvent à la veille de rompre leurs relations pacifiques ou quand cette rupture est effectivement consommée et qu'une autre Puissance, étrangère au litige, intervient auprès d'elles et se met à leur disposition dans ce but, on dit qu'elle propose ses bons offices.

Il y a quelques années, avant la grande guerre, des mots vifs ayant été échangés entre l'Autriche et la Serbie à propos d'un port sur l'Adriatique, plusieurs Puissances se sont interposées et ont prêté leurs bons offices pour faire reprendre des négociations directes entre les deux Etats en litige.

De nombreux publicistes et diplomates, même ceux de La Haye, ont souvent confondu les bons offices et la médiation, probablement parce que tous deux impliquent l'interposition offerte ou demandée d'un tiers, aboutissant toujours à un conseil sans force obligatoire. La raison en est sans doute aussi que, dans la pratique, les bons offices se transforment aisément en médiation lorsqu'une Puissance neutre entreprend, d'accord avec les deux parties litigantes, d'amener un arrangement. Ceci explique leur assimilation mais ne la justifie pas. Les bons offices peuvent s'étendre jusqu'à la suggestion d'une nouvelle *base de négociation,* mais pas jusqu'à la proposition d'une nouvelle *base d'accord* qui constitue une médiation.

La distinction entre ces deux institutions a toutefois été faite avec plus ou moins de netteté depuis longtemps et dans la doctrine et dans la pratique. Dans la *Science de gouvernement,* paru en 1764, l'abbé Réal de Curban nous dit : « Il est des occasions où des ministres publics interposent leurs bons offices et assistent à des conférences sans que la médiation de leur maître ait été acceptée, sans même qu'elle ait été offerte. Pour lors, cela ne s'appelle pas faire l'office de médiateur, mais celui de pacificateur. »

A l'appui de sa thèse, le savant abbé nous cite l'exemple suivant :

« La Cour de Russie étant en guerre avec celle de Suède, à laquelle la France payait des subsides, le marquis de la Chétardie, ambassadeur du Roi Très Chrétien, offrit les bons offices de son maître

à la Tsarine qui les accepta. Mais lorsqu'on voulut faire avancer les négociations, la Tsarine prétendit qu'elle avait bien accepté les bons offices du roi, mais non pas sa médiation. »

Pour l'illustre jurisconsulte russe de Martens, les bons offices sont la conséquence, soit de la bonne volonté d'une Puissance tierce, soit d'une demande des parties contractantes. Ils consistent à établir un accord entre ces dernières, à les faire incliner vers le règlement pacifique d'un différend ou à intervenir auprès d'une des Puissances au profit d'une autre. Le gouvernement qui rend de bons offices ne participe pas au traité et ne devient point partie contractante.

En somme, une note russe, présentée à La Haye en 1899, était assez près de la vérité en disant : « La distinction qui a été faite entre les bons offices et la médiation est d'une portée exclusivement théorique. (Le vocable exclusivement est trop fort.) Ces moyens d'action sont identiques par leur nature juridique et ne se distinguent que par le degré d'intensité de leur caractère, ainsi que par l'importance de leurs résultats. La diplomatie n'a jamais insisté sur cette distinction. »

Le rôle de la Puissance qui offre ses bons offices est celui d'une simple intermédiaire qui ne s'engage à rien et qui n'engage personne. Son rôle se borne à préparer le terrain de l'entente, à disposer, par de sages conseils et des avertissements opportuns, les parties en litige à s'entendre, à les déterminer à entamer une nouvelle conversation, à renouer des négociations, précédemment engagées. Une fois les parties en présence, le tiers intermédiaire se retire, laissant celles-ci traiter directement. Ceci le distingue nettement du médiateur qui ne quitte pas les parties et qui prend une part active aux négociations, en les dirigeant et en proposant des arrangements.

L'élément primordial et essentiel en cette matière est l'autorité morale, le prestige de l'Etat qui offre ses bons offices. Si cette autorité morale et ce prestige sont grands, il y aura plus de chance pour que les conseils soient acceptés et que les mesures proposées soient prises en due considération. L'Etat qui aura offert ses bons offices devra agir vis-à-vis de l'une et de l'autre des parties litigantes dans un esprit de conciliation et de modération. La plus rigoureuse impartialité sera donc son premier devoir. Il doit prouver qu'il agit avant tout par bienveillance et amitié pour les deux parties en litige, dans l'intérêt supérieur du maintien des rapports pacifiques et non dans une arrière-pensée d'intérêt personnel. Il doit éviter avec soin toute démarche qui pourrait avoir l'air de favoriser l'une des parties au détriment de l'autre, d'encourager secrètement ses prétentions. Il lui faut se montrer prudent, conciliant, modéré, en ménageant avec tact et souplesse les susceptibilités des deux contendants.

Les bons offices peuvent être offerts spontanément ou accordés à la suite d'une demande expresse. Ils peuvent même avoir leur source

dans des stipulations expresses, souscrites antérieurement au conflit.

Les bons offices sont spontanés lorsqu'une Puissance tierce, non directement mêlée au différend qui sépare les Etats en litige, offre de son propre mouvement d'employer tous ses efforts pour amener les parties à renouer des pourparlers en vue d'amener la conclusion d'un arrangement pacifique. Dès que surgit un désaccord sérieux entre deux ou plusieurs Etats, c'est souvent un devoir d'humanité et parfois un acte de sagesse politique pour tous les gouvernements d'exercer une action diplomatique pour arriver à la solution du litige par la voie d'une négociation et d'une discussion pacifique. Chaque gouvernement peut, sans en être requis, user de son autorité morale et de son influence politique pour aplanir les difficultés, pour apaiser les ressentiments par de bienveillants conseils et amener les parties à un accord amical ou à une transaction honorable. Il ne pourra jamais prétendre imposer à l'une ou à l'autre une solution, blessante pour sa dignité ou préjudiciable à ses intérêts légitimes.

Les offres d'interposition amiable doivent être rédigées ou présentées avec une grande prudence, avec beaucoup de tact et de modération pour ne pas éveiller des susceptibilités. Il importe de montrer que la démarche n'a pas été dictée par des arrières-pensées d'avantages personnels. Le secret doit être soigneusement gardé et la publication des documents diplomatiques, relatifs à l'interposition des bons offices, doit être laissée à l'initiative du gouvernement auquel les bons offices ont été offerts. Cette forme d'offre spontanée des bons offices est dans nombre de cas préférable parce qu'il arrive parfois que les Etats litigants se croient empêchés, pour des considérations d'honneur ou de dignité nationales plus ou moins bien comprises, de renouer des négociations par la voie directe, aucun d'eux ne voulant faire les premières avances par crainte d'être taxé de faiblesse.

Une offre de bons offices peut se heurter à un refus, soit de l'une, soit des deux parties en litige, sans que cette attitude puisse être considérée comme un acte peu amical.

Les bons offices peuvent être demandés. Parfois, à la suite d'un traité, les Etats en conflit sont invités à les requérir. A ce point de vue, l'œuvre de la Conférence de Berlin de 1885 est intéressante. Elle ne se contente pas d'exprimer un simple vœu, mais elle édicte de véritables obligations contractuelles. En s'occupant de l'hypothèse où une Puissance, qui a des possessions dans le bassin conventionnel du Congo, se trouve engagée dans une guerre dont la cause est étrangère à ces possessions, l'article 11 stipule ce qui suit : « Dans le cas où une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées, mentionnées à l'article 1^er^ et placées sous le régime de la liberté commerciale, serait impliquée dans une guerre, les Hautes Parties, signataires du présent acte, et celles qui y adhéreront par la

suite, s'engagent à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette Puissance et compris dans la zône conventionnelle de la liberté commerciale, soient, du consentement de cette Puissance et de l'autre ou des autres parties belligérantes, placées pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité et considérées comme appartenant à un Etat non belligérant. Les parties belligérantes renonceraient dès lors à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre. »

Comme exemple du devoir juridique non plus de recourir à, mais d'accepter l'interposition amiable d'une tierce Puissance, découlant d'une obligation conventionnelle expresse, l'on pourrait citer le traité de Bâle du 16 germinal an III, conclu entre la République Française et le Roi de Prusse, et dont l'article 11 était ainsi conçu : « La République Française accueillera les bons offices de S. M. le Roi de Prusse en faveur des Princes ou Etats de l'Empire germanique qui désireront entrer directement en négociations avec elle et qui, pour cet effet, ont déjà réclamé ou réclameront encore l'intervention du Roi. » (DE CLERCQ, *Recueil des Traités de France*, t. II, page 232).

En dernier lieu, une Puissance tierce peut être obligée de prêter ses bons offices à la suite d'engagements pris ou de promesses faites comme celle qui a été donnée par l'Empereur Napoléon Ier dans une convention, signée à Dresde le 22 juillet 1807 entre la France et la Saxe, pour la remise du duché de Varsovie au roi de Saxe. L'article 11 de ce traité s'exprimait en ces termes : « Sa Majesté l'Empereur Napoléon promet de joindre ses bons offices aux démarches que fera Sa Majesté le Roi de Saxe vis-à-vis de la cour de Rome à l'effet de conclure un concordat qui règle la circonscription des diocèses et les divers détails de police ecclésiastique dans le duché de Varsovie. (DE CLERCQ, t. II, p. 225).

En maintenant les bons offices dans les limites d'une simple faculté et avec le caractère que nous leur avons assigné qui fait d'eux des démarches amicales et en quelque sorte officieuses en vue d'amener l'entente entre deux ou plusieurs Puissances, ils n'engagent pas la responsabilité de l'Etat qui les offre. Les bons offices se bornant à des efforts pour ramener l'entente entre des nations qu'un différend sépare est un procédé éminemment souple et pacifique qui rentre dans l'activité courante de la diplomatie et qui peut et doit être tenu secret de manière à ménager les susceptibilités.

Pour de nombreux auteurs, ce procédé garderait toujours son caractère d'acte amical, qu'il soit inspiré par un sentiment d'humanité et par le désir très légitime de prévenir ou de mettre fin aux calamités d'une guerre ou encore qu'il soit suggéré par les soins de sa propre sécurité et des intérêts personnels. Chaque Etat aurait non seulement

le droit mais encore le devoir moral, dès qu'une guerre serait sur le point d'éclater, de les offrir aux Puissances en litige. Ce devoir découlerait de la vie en commun des Etats et des peuples et correspondrait au devoir qu'a tout individu, vivant en société, de s'interposer entre les hommes sur le point d'en venir aux mains.

Ces opinions qui témoignent d'un désir louable d'éviter à l'humanité les calamités des luttes armées, ne tiennent pas un compte suffisant des réalités. Une offre spontanée de bons offices reste souvent particulièrement délicate en tant qu'elle peut être mal interprêtée par les Etats en litige et compromettre leurs bons rapports avec ceux qui s'offrent comme médiateurs. C'est pourquoi, à La Haye, l'on a admis une réserve fort élastique et souple sous la formule « en tant que les circonstances s'y prêtent ». Ceci réduit quelque peu le texte à une de ces manifestations d'intentions pacifiques dont les diplomates et les hommes d'Etat ont été de tout temps prodigues sans que l'on ait vu ces résolutions exercer une influence transformatrice profonde sur la vie internationale. Est-ce que personne ne parle aussi souvent et aussi volontiers de son amour de la paix qu'un conquérant ? En scrutant l'œuvre de la diplomatie, il faut s'attacher davantage aux façons de faire qu'aux manières de parler.

D'autre part, pour encourager ces marques de bonne volonté et d'aspirations pacifiques, on a voulu que le fait d'offrir ses bons offices ne pût jamais être considéré comme un acte « peu amical ». Cet euphémisme a été imaginé par la diplomatie britannique pour désigner des actes réputés hostiles ou simplement désagréables ou contrariants. Une pareille déclaration est vite faite dans un acte diplomatique. Cela n'empêche pas les Etats de regarder quand même l'interposition amiable d'un tiers comme un acte peu amical et d'agir en conséquence, lorsqu'elle contrarie leur jeu diplomatique ou barre la route à leurs secrètes ambitions. Il faudra toute la candeur du bon abbé de Saint-Pierre pour croire qu'il trouvera dans la stipulation sus-mentionnée la cuirasse qui le protègera contre la rancune et les coups. C'est d'ailleurs peu pratique de vouloir régler par traité ou par des formules abstraites ce qui est surtout une question d'appréciation subjective et de sentiment individuel. Aujourd'hui comme hier les engagements, réduits au cas de possibilité, restent des expressions de pure bonne volonté. Ils n'ont qu'une portée morale que seules la conscience plus affinée des hommes d'Etat, les mœurs plus parfaites des peuples, la volonté plus éclairée de l'opinion publique peuvent élargir et fortifier. L'antique sagesse : « Quid Leges sine moribus », reste toujours vraie. Les questions internationales comme les problèmes sociaux sont en grande partie des questions morales.

LA MÉDIATION

La médiation est l'acte par lequel un ou plusieurs Etats, tantôt sur la demande des parties en litige, tantôt de leur propre mouvement librement accepté, tantôt même par suite de stipulations antérieures, se font les intermédiaires officiels d'une négociation dans le but de résoudre pacifiquement un litige, survenu entre deux ou plusieurs Etats. Elle est une tentative d'arrangement par l'intermédiaire d'un ami commun qui cherche et propose une formule d'entente.

Le rôle du médiateur n'est pas celui d'un simple intermédiaire qui se contente de mettre en présence les Etats en litige pour les amener à entrer en négociations directes et qui, une fois les parties en présence, se retire. Il participe d'une manière régulière et active aux négociations entamées jusqu'à leur conclusion ou leur rupture. Il cherche une solution de fond et non-seulement une base nouvelle de négociations. C'est en sa présence et par son entremise que les parties fournissent leurs explications réciproques. En s'inspirant de l'équité et des suggestions de l'opportunité, il apprécie les propositions faites par l'une ou l'autre des parties. Il écarte celles qui ne lui paraissent pas justes, en suggère d'autres et facilite l'accord des parties en conseillant des adoucissements ou compromis opportuns.

La mission du médiateur est essentiellement conciliatrice. Placé entre les deux parties adverses avec des exigences opposées et souvent exagérées, son rôle délicat et élevé consiste à les amener peu à peu par la persuasion et l'influence de son autorité morale, à l'aide de concessions réciproques, de transactions opportunes et des accommodements appropriés, à franchir l'espace qui les sépare.

Le médiateur doit prendre une connaissance exacte du litige, des négociations entamées ou en cours, et de tous les documents justificatifs pouvant fournir quelque lumière. Les parties litigantes, de leur côté, une fois la médiation acceptée et mise en mouvement, devront communiquer loyalement au médiateur tout ce qui est de nature à l'aider à remplir convenablement la mission qui lui a été confiée et faciliter de bonne foi la tâche délicate du médiateur. Elles doivent le mettre au courant des négociations et lui communiquer sans réticence tous les documents

propres à éclairer le débat. Elles ne doivent pas entraver par des intrigues ou par des marques de mauvaise volonté la marche des négociations et empêcher ainsi leur réussite finale, ni persister avec obstination dans des prétentions exagérées. Si de mauvaise foi les parties créent des difficultés au médiateur dans l'exercice de la mission, celui-ci a le droit de se démettre de ses fonctions. Les parties conservent cependant le droit de négocier entre elles directement en dehors du médiateur. Mais dans ce cas, elles doivent agir ouvertement et de bonne foi à son égard. Le médiateur ne peut élever des réclamations que s'il a été trompé par les parties ou si elles lui ont caché le résultat des négociations directement engagées.

Le médiateur aura pour devoir essentiel d'apprécier avec impartialité et bonne foi les raisons invoquées par l'une ou l'autre partie, en agissant non en juge intransigeant sur la stricte application du droit, mais comme un ami impartial et loyal, comme un honnête courtier. Il remplira son rôle en conciliateur sagace et prudent qui tend à provoquer un arrangement équitable.

Pour inspirer confiance et faire accepter ses propositions, il doit user de son autorité morale sans se faire le champion intéressé d'aucune des parties. C'est pourquoi sa mission exige au plus haut degré des qualités de tact, de modération, d'équité et d'impartialité. Son but est la conservation ou le rétablissement de la paix par une harmonisation équitable des intérêts et passions en présence. Il doit s'appliquer sincèrement à aplanir les difficultés et à préparer les voies de la réconciliation sans se laisser influencer par des idées d'intérêt personnel ou d'avantages particuliers.

Le médiateur ne dit pas : « Ceci est juste », car c'est là le rôle de l'arbitre. Il ne dit pas non plus : « Les faits se sont passés ainsi », ce qui est la mission du commissaire dans la commission internationale d'enquête. Son rôle consiste simplement à discuter les prétentions des parties, à repousser celles qui lui paraissent injustes ou exagérées et à suggérer des solutions équitables et opportunes du litige. Il ne peut préjuger rien quant au droit ni quant au fait ; il se borne à émettre une simple hypothèse d'opportunité et de conciliation.

Le médiateur n'a pas le droit d'imposer par la force son projet de transaction que les puissances litigantes restent libres d'accepter ou de rejeter à leur gré. Sa proposition n'a d'autre valeur que celle d'un conseil sans force obligatoire. Le médiateur ne doit pas appuyer ses conseils pacifiques par des démonstrations militaires, ni recourir aux menaces d'autres sortes.

Lorsque, sous les apparences d'une médiation, les puissances imposent leur volonté aux Etats en conflit, que les formes pacifiques adoptées cachent plus ou moins bien l'injonction qui est faite d'accepter la solution indiquée, il y a intervention et non pas médiation. L'histoire

nous en offre des exemples caractéristiques. En 1769, d'accord avec Frédéric II roi de Prusse, Joseph II offrit sa médiation à la Turquie et à la Russie. Mais il comprit son rôle en trompant les deux belligérants à la fois, en s'engageant envers la Turquie à enlever à la Russie toutes les conquêtes faites sur la première Puissance, soit par la voie des armes, soit par celle des négociations et en se faisant payer par la Turquie un subside de 20.000 bourses de 500 piastres chacune pour frais de préparatifs de guerre et en refusant de ratifier le traité de paix. Le grand Prussien Frédéric II pour qui le droit des gens n'était qu'un fantôme mis en avant dans les documents diplomatiques, fut indigné de ce procédé dignement machiavélique et qualifia les négociations d'infâmes manœuvres et de fourberies. L'acte de l'Allemagne, de la Russie et de la France pour forcer le Japon à accorder la paix à la Chine sans conserver ses conquêtes sur le continent asiatique en se faisant consentir dans la suite à leur propre profit et pour prix de leur interposition des cessions à bail de la Chine, rentre également dans la catégorie des interventions caractérisées qui n'ont de la médiation que l'apparence.

Il ne faut donc pas confondre l'intervention diplomatique avec la médiation, car intervenir c'est s'ingérer dans les affaires d'un Etat, contrairement à sa volonté, tandis que proposer sa médiation, c'est offrir ses services à deux ou plusieurs Etats en litiges sans aucune arrière-pensée de coercition et dans le seul but de les amener à une entente au moyen de suggestions équitables et opportunes. Le vocable intervention implique une contrainte et les qualificatifs de « pacifique » ou d' « armée » dont on l'accompagne quelquefois ne servent qu'à montrer les diverses nuances par lesquelles la coercition s'exerce. Ainsi, ce qui caractérise l'intervention, c'est l'élément de contrainte qui l'accompagne, tandis que la médiation est par sa nature même un acte essentiellement libre et amical, exigeant le consentement préalable des deux parties en litige. En droit strict, lorsque le médiateur a consciencieusement fait tous ses efforts pour rétablir la bonne harmonie, pour empêcher un conflit armé ou le renouvellement des hostilités, lorsqu'il a proposé une base équitable de transaction et usé de son influence morale pour faire prévaloir ses vues, son rôle cesse et sa mission pacifique de médiateur est juridiquement terminée. Il n'a pas le droit d'imposer ce qu'il croit juste dans la situation respective des parties au milieu desquelles il s'est interposé. Nous avons déjà dit que les parties conservent même le droit de négocier directement et de chercher à s'entendre sans intermédiaire, bien qu'elles aient accepté la médiation d'une Puissance tierce et que celle-ci ait déjà commencé ses démarches. Dans la réalité des faits cependant, quand l'interposition amiable du médiateur a été acceptée, qu'il a fait entrevoir la possibilité d'une transaction équitable, les parties litigantes se trouvent souvent

dans l'obligation morale d'accepter ce qu'un ami commun leur présente comme une solution équitable, sauvegardant leurs droits. Sinon elles s'exposeraient aux soupçons de mauvaise foi ou au reproche de persévérer dans des prétentions exagérées, contraires à un esprit sincère de paix et de conciliation. En effet, bien que les puissances contendantes aient le droit strict de rejeter les solutions et accommodements suggérés par le médiateur, et que ce droit soit un des traits caractéristiques et fondamentaux de la médiation, elles se trouvent prises dans l'engrenage de l'action médiatrice entamée. Elles ont comme un devoir moral d'accepter les propositions faites pour ne pas mécontenter ou froisser le tiers intermédiaire. Ces considérations de fait ont parfois exercé une influence considérable sur l'attitude des hommes d'Etat, surtout dans les rapports des petites Puissances avec les grandes.

Beaucoup d'auteurs parlent de la médiation armée et développent cette idée qu'un Etat puissant doit imposer sa médiation par la force pour protéger, s'il y a lieu, un Etat faible contre les abus dont il est victime. Voici à cet égard la définition donnée par Funck Brentano et Sorel : « Lorsqu'un Etat intervient comme médiateur et qu'il prétend non seulement donner des conseils, mais les faire prévaloir, il appuie ses négociations par des démonstrations militaires. Il laisse entendre ou déclare explicitement qu'il est décidé à imposer par la force les conditions de paix dont il propose ou recommande l'acceptation. C'est ce qu'on appelle la médiation armée ». Au point de vue juridique, l'expression « médiation armée » est un non-sens, car dès qu'on a recours à la violence, on change complètement le caractère de la médiation. C'est une expression impropre, destinée à masquer un acte d'intervention.

La médiation armée, si elle ne se justifie pas comme théorie juridique, peut cependant être parfaitement licite et même recommandable en tant que manifestation politique. Tout Etat a le droit et même quelquefois le devoir d'y recourir pour protéger une nation faible contre les actes injustes d'une nation forte. Il a le droit de rappeler cette dernière à l'observation de ses devoirs, si, enivrée de ses succès, elle oublie les obligations qu'impose la nature même de l'Etat en tant qu'organe de justice et les intérêts supérieurs de la communauté internationale. La médiation armée est également légitime quand elle est inspirée par la sauvegarde de l'indépendance de l'Etat, car le souci de la conservation l'emporte sur le respect de l'indépendance des autres Etats. Souvent le vainqueur a une tendance à oublier que le traité de paix qui consacre ses droits doit entrer dans les rapports généraux des Etats et qu'il ne peut y entrer et s'y maintenir qu'autant qu'il tient compte des droits et des intérêts des autres Etats. Dans les deux hypothèses envisagées, la médiation armée ne serait que l'exercice d'un droit naturel de légitime défense et de conservation ou la manifestation de la solidarité morale des Etats qui forment la communauté internationale. Elle n'est pas une

conséquence directe de la médiation dont elle viole le caractère fondamental de suggestion et de pur conseil.

N'étant pas partie au contrat qui met fin au litige, le médiateur ne peut pas exiger dans la suite l'exécution du traité, conclu entre les parties contendantes, même si le traité est dû à son action médiatrice et a été conclu sous ses auspices. Pour avoir le droit de réclamer l'exécution d'un traité, il faut une convention spéciale ou une stipulation expresse, car la médiation en elle-même n'en donne pas le droit, pas plus d'ailleurs qu'elle n'en confère l'obligation. C'est donc à tort que Napoléon III prétendit exiger l'observation de l'article 5 du traité de Prague en 1866 entre la Prusse et l'Autriche en invoquant que c'était grâce à l'interposition française que ce traité avait été arrêté.

D'autre part, le médiateur n'a ni le droit ni le devoir de garantir l'exécution du traité à la négociation duquel il a pris part, à moins qu'il n'en ait pris expressément la garantie. Son rôle cesse avec la conclusion du traité ou la rupture des négociations, provoquée par l'une ou l'autre des parties intéressées.

Un exemple de garantie d'exécution nous est offert par le traité de Teschen, conclu en 1779 entre la Prusse et l'Autriche, grâce à la médiation de Catherine II et de Louis XV. En voici la teneur exacte. Acte de garantie des Puissances médiatrices : « La paix ayant été conclue et rétablie entre S. M. l'Impératrice Reine et S. M. le Roi de Prusse par la médiation de S. M. Impériale de toutes les Russies et S. M. Très Chrétienne, à la réquisition des deux parties belligérantes, l'une et l'autre des dites parties désirant, avec une égale sincérité, tout ce qui peut conserver et affermir la tranquillité publique, ont encore requis amiablement les hautes puissances médiatrices de vouloir assurer par leur garantie l'exécution d'un ouvrage, si désiré et à la consommation duquel elles ont employé des soins si efficaces. Sur quoi LL. MM. Impériales de toutes les Russies et Très Chrétienne, animées du même désir d'assurer le repos public, se sont volontiers prêtées à un moyen qui tend uniquement à un but si salutaire et nous ayant à cet effet munis de leurs pleins pouvoirs, Nous soussignés, plénipotentiaires de leurs dites Majestés, faisant les fonctions de médiateurs pour le rétablissement de la paix, déclarons et assurons par le présent acte, en vertu de nos pleins pouvoirs, que S. M. l'Impératrice de toutes les Russies et S. M. le Roi Très Chrétien garantissent le traité de paix qui a été conclu en date d'aujourd'hui entre S. M. l'Impératrice Reine et S. M. le Roi de Prusse dans toute son étendue, avec les conventions spéciales ainsi que les articles séparés, Acte particulier et séparé, Actes d'accession et d'acceptation qui y sont annexés et en font partie, et toutes les conditions, clauses et stipulations qui y sont contenues, en la meilleure forme que faire se peut et que leurs dites Majestés Impériales de toutes les Russies et Très Chrétienne feront ainsi expédier et délivrer des ratifications

particulières de cet acte de garantie » (DE MARTENS, *Recueil des Traités*, II, page 682).

Par l'arbitrage on vise le droit, par la commission internationale d'enquête on vise le fait, par la médiation on cherche une transaction possible. Dès lors, l'appareil de la médiation est le procédé diplomatique par excellence, car la première mission de la diplomatie consiste à concilier les intérêts divergents en présence. C'est un instrument de paix de contours indéterminés, de formes fuyantes et parfois insaisissables. Mais d'un autre côté, c'est un procédé souple qui peut s'adapter à toutes les éventualités, à toutes les circonstances, un procédé plein de ressources, encore qu'il soit difficile pour les jurisconsultes de le préciser dans ses moyens d'action. En effet, ceux-ci sont le plus souvent effacés et il est également rare qu'une médiation laisse un document qui permette de la suivre à la trace, de l'analyser dans son caractère.

Vattel, dans son remarquable traité du Droit des Gens, a défini avec exactitude et pénétration le rôle délicat du médiateur. « La médiation dans laquelle un ami commun interpose ses bons offices, se trouve souvent efficace pour engager les parties à se rapprocher, à s'entendre, à convenir ou à transiger leur droit, à offrir et à accepter une satisfaction raisonnable... Cette fonction exige autant de droiture que de prudence et dextérité. Le médiateur doit garder une exacte impartialité, il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. Son devoir est bien de favoriser le bon droit, de faire rendre à chacun ce qui lui appartient, mais il ne doit pas insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse. Il est conciliateur et non pas juge. Sa vocation est de procurer la paix et il doit porter celui qui a le droit de son côté, à relâcher quelque chose s'il est nécessaire dans la vue d'un si grand bien ». Ainsi, d'après Vattel, c'est une mission essentiellement délicate et complexe qui comporte nécessairement deux degrés : les bons offices et la médiation proprement dite. Dans les bons offices, l'on n'a pas encore eu le temps de proposer une formule de conciliation et d'accord, l'on n'a fait qu'offrir ses services ; dans la médiation, les services étant acceptés, on essaie de trouver une transaction équitable et opportune à soumettre aux parties en litige.

CHAMP D'APPLICATION

La médiation peut se produire à l'occasion de toutes sortes de difficultés qui peuvent éclater entre les nations, que ces difficultés mettent en jeu l'honneur, l'indépendance, les intérêts vitaux, l'intégrité d'un Etat ou des droits d'une évidence incontestable et des actes de mauvaise foi caractérisée. Rien ne s'oppose à ce que l'on soumette de pareilles questions à un médiateur puisque l'on est libre de suivre ou de rejeter

ses conseils et avis. Par l'élasticité qu'elle présente, par la faculté qu'elle possède d'embrasser toutes les questions internationales, par sa facilité à s'adapter à toutes les circonstances particulières et à revêtir une infinie multiplicité de formes, la médiation peut parfois réussir là où d'autres moyens d'action ont échoué. Grâce à son caractère de souplesse et de liberté insinuantes, elle peut ménager les susceptibilités ombrageuses des souverainetés dont elle fait opportunément fléchir les volontés sans les écarter. C'est pourquoi elle est d'un usage recommandable dans les difficultés internationales qui touchent également à l'honneur ou à la dignité des nations et qui irritent facilement les esprits et enflamment rapidement l'opinion publique, impulsive et susceptible. Nous en avons un exemple frappant dans le différend qui, en 1844, divisa l'Espagne et le Maroc. Depuis de longues années, le gouvernement espagnol se plaignait des incursions à main armée que les sujets marocains de la province de Rif entreprenaient contre la place de Ceuta. A maintes reprises, la cour madrilène avait protesté auprès de l'empereur du Maroc. Mais toutes ces protestations avaient été laissées ou sans réponses ou repoussées, de sorte qu'à un moment donné, en 1844, la guerre semblait imminente entre les deux Etats. Dans ces conditions, les gouvernements français et anglais, intéressés dans le litige surtout au point de vue commercial, offrirent de se constituer arbitres du différend. Leur proposition fut rejetée par la Cour de Madrid pour la raison qu'il ne s'agissait pas de principes douteux, mais de points clairs et évidents et qu'elle ne pouvait pas soumettre au jugement de nations étrangères les atteintes portées à son honneur et à sa dignité. Comme pendant ce temps le conflit était devenu plus aigu et que les gouvernements de France et d'Angleterre voulaient préserver leur commerce respectif des conséquences préjudiciables d'une guerre hispano-marocaine, ils modifièrent leur première offre d'arbitrage et se bornèrent à proposer leur médiation. Elle fut acceptée de part et d'autre. Grâce à cette interposition amiable, l'harmonie naguère si gravement troublée fut rétablie entre les deux voisins.

La question de savoir si l'on peut offrir sa médiation pour l'arrangement de dissensions intérieures d'une autre Puissance a été diversement appréciée par les auteurs. Il faut d'abord éliminer l'hypothèse où la médiation ou l'offre de médiation est acceptée par les deux parties en lutte, ce qui écarte toute difficulté doctrinale.

Calvo pense que la médiation peut intervenir pour apaiser, soit les différends survenus entre deux ou plusieurs Etats, soit les dissensions intestines d'un pays. Dudley Field de son côté opine pour la solution contraire en soutenant qu'aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets, engagés dans une guerre civile, sans du reste indiquer les raisons de cette attitude. Lawrence nous montre que la médiation à l'occasion d'une guerre civile rencontre des difficultés parce

que le fait même des négociations, relatives à une médiation, implique l'existence séparée de chacun des belligérants, existence que l'ancien gouvernement n'est pas ordinairement disposé à admettre pour le parti insurgé avant qu'il ne soit préparé à la reconnaissance pleine et entière de celui-ci.

En effet, il est souvent délicat d'offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets révoltés parce que cette offre ressemble trop à la reconnaissance, même lorsqu'elle n'est pas officielle, de la qualité de belligérant aux sujets insurgés. En cette matière, il n'y a pas de règle fixe et immuable, parce que nous nous trouvons en grande partie sur le terrain mouvant et instable de la politique où les sentiments jouent un rôle important. C'est ainsi que l'opportunité et la justification d'une médiation, se produisant en cas de guerre civile, dépendent dans une large mesure des circonstances variables. Lorsque les guerres civiles sont autre chose qu'un mouvement superficiel et se transforment en soulèvement de tout un peuple, de toute une nationalité, lorsqu'il y a une opposition foncière entre les tendances, les aspirations et les intérêts des deux parties en lutte, le désir des nations étrangères de s'interposer par une offre loyale de médiation pour arrêter l'effusion du sang dans l'intérêt supérieur de la communauté des Etats se heurte souvent à la barrière insurmontable des passions déchaînées et des susceptibilités irritées. Le devoir d'empêcher autant que possible le fléau des guerres cède devant celui de sauvegarder ses propres intérêts et ses propres droits. Généralement, lorsqu'un Etat est assez fort pour venir à bout de ses sujets révoltés, les autres Puissances ont un intérêt évident à ne pas le froisser par une offre maladroite et une insistance inopportune. Toutes ces difficultés pratiques font que les médiations se produisent rarement et ne sont presque jamais acceptées lorsqu'il s'agit de mettre fin à des luttes intestines. Nous avons de cela de nombreux exemples.

En 1827, la Turquie se considéra comme suffisamment forte pour repousser la médiation de la France, de l'Angleterre et de la Russie dans ses démêlés avec les Grecs. Après la bataille de Navarin, elle se vit toutefois obligée de l'accepter, et cette fois-ci, sous la forme très aggravée d'une véritable intervention.

En 1847, la médiation offerte par l'Angleterre entre la reine de Portugal Dona Maria de Gloria et les insurgés d'Oporto, fut déclinée.

Les offres répétées de médiation, soit isolée comme celle de la Russie d'abord et de la France ensuite, soit collective, en vue d'amener une entente entre les belligérants lors de la guerre civile des Etats-Unis d'Amérique, furent repoussées énergiquement par Mr. Seward, secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères. Dans une note du 2 avril 1861, il s'exprimait comme suit : « Une intervention étrangère nous obligerait de traiter ceux qui l'accorderaient comme les alliés d'un parti insurrectionnel et d'entrer en guerre contre eux. Le cas ne serait pas allégé

mais au contraire aggravé si plusieurs Etats européens se réunissaient pour intervenir. Le Président et le peuple des Etats-Unis, si l'on en venait là et si cette lutte était inévitable, considéreraient l'Union comme digne de tous les efforts et de tous les sacrifices exigés par une lutte avec le monde en armes ».

Dans une dépêche du 31 mai de la même année et adressée à Mr. Dayton, ambassadeur des Etats-Unis à Paris, le Secrétaire d'Etat américain parla le langage suivant : « Le gouvernement a été surtout profondément touché de la déclaration de Sa Majesté qu'Elle agirait volontiers comme médiatrice dans la guerre civile qui bouleverse malheureusement notre pays. Une médiation ne pourrait modifier à aucun degré les devoirs politiques et les convictions qui servent de guide au gouvernement ; une intervention étrangère, même sous la forme amicale d'une médiation, produirait des complications nouvelles et préjudiciables. La cordialité de nos sentiments à l'égard de l'Empereur et notre confiance en sa sagesse et sa justice sont telles que la médiation serait acceptée si toute intervention n'était pas jugée inadmissible » (*Arch. Dipl.* 1862. Tome I).

Ceci nous montre clairement toutes les difficultés et tous les obstacles que peut rencontrer, dans la réalité vivante, une offre de médiation à l'occasion d'une guerre civile.

La Médiation peut être offerte ou demandée

Comme les bons offices, la médiation peut être offerte spontanément par un Etat tiers. C'est même l'hypothèse qui se présente le plus fréquemment. Elle peut rendre alors de très réels services, parce que les Puissances en litige, même lorsqu'elles sont désireuses de maintenir la paix, éprouvent parfois une certaine hésitation à demander la médiation d'un tiers Etat, par crainte que cette démarche ne soit interprétée comme un aveu implicite de faiblesse ou d'infériorité de nature à froisser les susceptibilités nationales. De même, pendant qu'une guerre sévit, la seule partie généralement disposée à accepter une médiation, est celle qui se fait battre et n'entrevoit pas un changement d'amélioration dans son sort.

Pendant la guerre russo-japonaise, une suggestion à l'effet d'offrir une médiation fut faite à Lord Lansdowne par le Comité de l'Association internationale pour l'Arbitrage et la Paix à Londres. Le Comité insinua que le moment était venu où les Ministres de Sa Majesté pourraient, de concert avec d'autres Puissances, en appeler aux gouvernements de Russie et du Japon pour suspendre le cours de la guerre, même pour une cessation temporaire des hostilités, de façon que des mesures pussent être prises en vue d'arriver à quelque arrangement défini des contesta-

tions politiques entre les deux Puissances, avec les égards dus aux intérêts des autres nations. L'éminent Lord répondit avec beaucoup de sagesse qu'aucun des belligérants n'ayant exprimé un désir de médiation, le gouvernement de Sa Majesté ne considérait pas qu'il fut possible d'agir avec avantage dans le sens suggéré par le Comité. La raison profonde en était que l'issue finale de la guerre demeurait problématique et incertaine jusqu'à la dernière bataille navale et que la situation militaire n'était pas suffisamment développée pour pouvoir en tirer une conclusion nette. Pour que la médiation se produise, il faut, en dehors du consentement du médiateur, celui des deux parties en litige. Il faut que le médiateur soit en quelque sorte investi par les deux parties contendantes du soin de rechercher la solution qui pourra être acceptée par toutes les deux. C'est ce caractère consensuel et volontaire de la médiation qui forme sa base psychologique et la première condition de son succès. Aussi, ce ne fut qu'après la bataille de Tsouchima qui consacrait d'une manière éclatante la supériorité de l'Empire du Soleil Levant que le Président Roosevelt put offrir avec avantage sa médiation, qui, une fois acceptée, amena la fin de la guerre.

Après la bataille de Sadowa le 3 juillet 1866, l'empereur Napoléon III offrit sa médiation à la Prusse et à l'Autriche. Les deux gouvernements étant animés d'un esprit de paix et de conciliation, l'offre impériale eut pour effet d'amener la signature des préliminaires de Nikolsbourg.

Faute de cet esprit de paix et d'un désir réciproque d'entente plus ou moins secret, la médiation a les plus grandes chances d'échouer. C'est ainsi que l'offre de bons offices de l'Angleterre lors de la guerre franco-allemande en 1870, fut déclinée par la France et par la Prusse, toutes deux désireuses d'une guerre qu'elles espéraient favorable à leurs prétentions respectives. Quelques années auparavant, lors de l'affaire du duché de Luxembourg qui faillit mettre aux prises la France et la Prusse, la diplomatie européenne réussit à en conjurer momentanément le péril d'une lutte armée parce que son issue parut incertaine et redoutable aux yeux des deux parties en litige. Bismarck s'est toujours défendu, et avec raison, d'avoir à ce moment cherché la guerre. « Je voulais la retarder, a-t-il écrit plus tard, — regardant une entreprise contre la France comme un danger jusqu'à ce que les effets de notre éducation et de notre législation militaires eussent pu se développer complètement. Ce résultat n'était pas atteint quand se produisit l'affaire du Luxembourg en 1867. Il ne l'était même pas approximativement. Chaque année de délai renforçait notre armée de 100.000 soldats instruits. »

En 1898, le Souverain Pontife, lors du conflit hispano-américain, proposa son interposition amiable qui fut agréée par l'Espagne mais repoussée par les Etats-Unis.

En ce qui concerne la médiation en regard de la guerre mondiale, pendant les journées fatales qui précédèrent l'ouverture des hostilités, aucun effort de conciliation de la part d'Etats indépendants et relativement désintéressés dans le conflit ne fut fait par une Puissance quelconque.

Dans les querelles des grands, les petits jugent toute interposition de leur part, en dehors de toute sollicitude expresse, non seulement inutile, mais également dangereuse. Elle implique une ingérence dans les affaires d'autrui de nature à froisser leur susceptibilité nationale ou à déranger leurs calculs secrets. Aucun texte n'empêchera jamais que l'une des parties en conflit puisse regarder en fait une offre de médiation comme peu amicale et d'agir en conséquence.

Sir Edward Grey au nom de l'Angleterre, avait bien proposé la médiation de l'Angleterre, de la France, de l'Italie et de l'Allemagne comme étant des Puissances non directement intéressées dans le différend austro-serbe.

L'on pourrait peut-être soutenir que, par le jeu des alliances, le caractère désintéressé des médiateurs n'était qu'une vaine apparence. L'essentiel de la question se trouve cependant dans le fait que l'Allemagne et l'Autriche voulaient la guerre, même si c'était pour des motifs différents. C'est pourquoi la proposition de médiation collective était vouée à un échec certain. Une fois de plus, l'histoire montra que les questions qui s'élèvent entre Etats, les plus graves surtout et qui mettent en jeu les intérêts vitaux, l'indépendance ou l'intégrité territoriale, n'attendent pas facilement la réunion d'un conseil pour être résolues et ne se plient pas commodément à l'intervention de tiers, plus ou moins désintéressés à leur règlement.

La personne même du médiateur n'est pas indifférente. La médiation est quelquefois offerte par un Etat dont l'une des parties contendantes peut à juste titre suspecter l'impartialité et le désintéressement. Le caractère imprécis et souple de la médiation, s'il présente des avantages, comporte aussi des inconvénients en raison de son caractère politique. Elle est souvent obligée de se produire dans une atmosphère chargée de méfiances et de rancunes, et de se mouvoir sur un terrain semé de susceptibilités nationales. La proposition peut, à l'occasion, avoir un caractère blessant ou dangereux, parce qu'elle est capable de cacher au fond un secret désir de prépotence ou une intervention. Si la médiation a parfois servi la grande cause de la paix, elle a aussi, à mainte occasion, été un instrument insidieux d'action politique pour les grandes puissances vis-à-vis des moins puissantes. L'offre de médiation reste donc d'un usage fort délicat. Elle est avant tout une question de tact et d'opportunité politiques. Le tiers intermédiaire peut se trouver dans une telle situation vis-à-vis de l'une ou de l'autre des parties liti-

gantes que sa démarche, au lieu d'apaiser, n'aura pour effet qu'aggraver le différend. Même si les parties peuvent être assurées que l'interposition amiable du tiers ne se transformera pas en intervention, elles hésiteront parfois à l'accueillir parce qu'il leur faudra livrer des secrets politiques à un gouvernement qui, demain, peut-être concurrent ou ennemi, mettra à profit les confidences obtenues. La puissance médiatrice ne sera jamais complètement désintéressée. Le litige qu'elle offre d'aplanir touchera presque toujours par quelque côté à ses propres affaires. Ses conseils pourront être suspectés de partialité, parce qu'en les donnant, il lui sera impossible de faire abstraction de ses intérêts personnels. N'oublions pas non plus que c'est généralement au moment où le litige arrive à un état aigu, où les méfiances s'accusent et les passions s'enflamment, que l'offre de médiation se produit. Il pourrait aussi exister pour l'un des Etats en conflit un danger sérieux à subir les délais de la médiation lorsque, ayant atteint l'extrême limite de ses concessions, un gouvernement se trouverait en présence d'un adversaire de mauvaise foi qui chercherait à profiter de tout nouvel atermoiement pour achever ses préparatifs de guerre. Toutes ces raisons de nature et valeur diverses font toucher du doigt le caractère délicat d'une offre de médiation et expliquent aussi pourquoi le refus d'accepter ne peut pas être considéré comme un acte discourtois ou peu amical.

Le fait d'offrir sa médiation est une faculté dont l'exercice est réservé à toute Puissance. Mais n'y a-t-il pas également une obligation d'humanité morale à s'entremettre toutes les fois qu'un conflit éclate entre deux ou plusieurs Etats et que ce conflit menace de dégénérer en actes de violence, en lutte armée ? La question a reçu des réponses diverses, suivant les auteurs et les époques. Hautefeuille (Droits et Devoirs des nations neutres. Tome II, page 470), nous enseigne que le rôle du médiateur peut être accepté par un prince neutre lorsqu'il lui est offert, mais que cette acceptation n'est pas un devoir d'humanité. « Il peut refuser de se charger de cette mission délicate sans violer aucune des obligations que lui imposent la loi naturelle et la loi internationale... à plus forte raison un peuple ne doit-il pas considérer comme une obligation de s'immiscer de lui-même dans un différend dont les parties ne lui ont pas confié la conciliation, car dans ce cas, son rôle devient plus dangereux encore. » Quelques lignes plus bas, le savant auteur apporte toutefois le correctif suivant à son opinion : « Bien que ce ne soit pas un devoir d'accepter une médiation ou de se porter médiateur, je crois que le souverain, assez puissant pour ne pas redouter le ressentiment de celle des deux parties contre laquelle il peut avoir à se prononcer, fait un acte conforme aux sentiments d'humanité en cherchant à concilier le différend existant entre deux princes plus faibles que lui. »

Aux yeux de M. Pradier-Fodéré, il faut proclamer hautement que les Etats ont le devoir moral d'offrir leur médiation, à plus forte raison

d'accepter d'être médiateurs, lorsqu'il y a des probabilités que leur entremise conjurera l'épouvantable fléau de la guerre et même lorsque ces probabilités seront faibles et vagues, car ce devoir dérive de leur mission d'êtres collectifs sociables de contribuer par tous les moyens en leur pouvoir et dans la mesure de leurs forces tant morales que matérielles, à la défense de la justice et de la paix sur terre.

D'autres auteurs, moins catégoriques font sagement dépendre la solution des circonstances fort variables où la médiation peut se produire. L'opinion de l'éminent diplomate et jurisconsulte argentin, M. Calvo, nous semble fort bien représenter ce sage éclectisme qui n'oublie pas les réalités complexes de la vie internationale pour n'écouter que la voix prenante d'un humanitarisme généreux. Voici son avis : « Certaines médiations, dans les circonstances où elles se produisent, peuvent assumer un caractère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes ; d'autres, au contraire se justifient en quelque sorte d'elles-mêmes par la gravité des complications indirectes qu'elles tendent à prévenir, ou par le sentiment de mutuelle bienveillance et d'humanité qui les inspire.

En somme, ce devoir *peut* correspondre à ce qu'il y a de plus élevé dans la mission des Etats et qui consiste à servir dans la mesure de leurs forces et de leur intelligence la cause de la justice et de la paix entre les nations. Mais si l'on admet l'existence de ce devoir moral, il faut laisser chaque Puissance juge du point de savoir si elle doit ou non l'accomplir. Il peut y avoir des cas où son interposition non seulement ne pourra pas empêcher les hostilités d'éclater ou de continuer, mais où encore elle risquerait d'envenimer le débat au lieu de l'apaiser. En dehors d'un devoir moral des Etats d'offrir leur médiation ou d'en accepter la mission, il y a également une convenance politique qui les met plus ou moins en mesure d'accomplir ce devoir. Cette convenance politique très variable dépend de la situation internationale qu'occupent les Etats, de l'autorité morale, de l'influence politique dont ils jouissent, des relations qu'ils ont avec les parties litigantes, de la nature du différend à résoudre. Le médiateur, tout en étant désintéressé, ce qui arrive rarement, fera toujours plus ou moins voir son opinion sur l'objet du litige et prendra plus ou moins ouvertement le parti de l'un des peuples contendants contre l'autre. De là résulte pour lui le danger imminent et grave d'offenser celui qui d'après son idée ne s'inspire pas des vrais principes de justice. Par conséquent, il pourrait, sinon être entraîné dans les hostilités, du moins se voir placé dans une situation fort délicate, exposé aux rancunes et coups de celui qui se considère comme lésé et froissé par les appréciations du médiateur. Ces considérations ont une valeur particulière pour les Etats secondaires qui, dans une pensée de paix, voudraient s'interposer dans les querelles des grands. Chaque Etat a un autre devoir plus impérieux que celui de sa médiation, c'est celui de

sa propre sûreté et de sa conservation personnelle. C'est pourquoi le devoir moral de médiation, tout en restant une question éminemment relative qui dépend des circonstances et qui est subordonnée à la sauvegarde de ses propres intérêts et au maintien de ses droits, se comprend surtout lorsque deux Etats en conflit, quoique diposés à s'entendre, hésitent à faire les premières avances pour des considérations de dignité ou d'honneur national.

Au Congrès de Paris, en 1856, le comte Clarendon avait observé que « le recours à la médiation pourrait constituer une barrière opposée à des conflits qui souvent n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre ». Il proposera en conséquence de se concerter sur une résolution, propre à assurer dans l'avenir au maintien de la paix, cette chance de durée, sans toutefois porter atteinte à l'indépendance des gouvernements. Après discussion entre les plénipotentiaires où cette indépendance fut absolument et expressément réservée, l'on adopta le protocole suivant : « MM. les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer, aux noms de leurs gouvernements, le vœu que les Etats entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une Puissance amie (c'était la *médiation* que l'on avait en vue, ne voulant opérer qu'une généralisation de l'art. 8 du traité du 30 mars 1856). » Sous cette forme, la déclaration n'est qu'un vœu et non un engagement créant une obligation. L'offre ou l'acceptation de la médiation est subordonnée à l'examen des circonstances, ce qui laisse les Etats libres d'offrir ou de décliner mutuellement une interposition médiatrice, en ne s'inspirant que de leurs intérêts momentanés et des conjonctures politiques variables. La pensée qui a inspiré le vœu du Congrès de Paris, le principe qu'il a consacré ont avant tout une portée morale. Ils signifient que la guerre ne devrait être que l'ultima ratio pour trancher les différends internationaux et qu'il incombe aux Puissances, en leur qualité de membres de la grande communauté internationale, de faire régner la paix et la justice et de s'employer de toutes leurs forces les unes à l'égard des autres, en vue d'apaiser, par une harmonisation équitable et des conseils opportuns, leurs divergences d'opinions et d'intérêts. Mais comme la morale est encore loin de régir les rapports des peuples, le vœu du congrès de Paris, comme tant d'autres, n'a été qu'une noble manifestation d'intention temporaire, une exhortation. De tout temps, les hommes d'Etat en ont été prodigues sans que l'on ait jamais vu ces résolutions exercer une influence transformatrice profonde. L'expérience nous apprend depuis longtemps que ce genre d'obligations morales s'oublient souvent même où l'on aurait le plus besoin de s'en souvenir. La raison en est simple. Le maintien de la paix ne saurait reposer sur un simple parchemin, revêtu de signatures solennelles. Il exige l'esprit sincère de paix qui en accepte les conditions d'y aboutir :

le souci de l'équité et le respect des droits d'autrui. Le progrès des idées morales et religieuses peut seul changer le monde.

La médiation peut également se produire à la suite d'une demande directe. Si l'interposition amiable d'une tierce Puissance n'a été sollicitée que par une des parties en litige, la médiation ne saurait évidemment s'exercer sans avoir été au préalable acceptée par la partie adverse. Dans ce cas, c'est l'acceptation de cette dernière qui forme le point de départ de l'action médiatrice. Les Etats tiers, requis de faire une proposition de médiation, restent libres de s'y refuser. Leur acceptation est subordonnée à l'examen des circonstances. Le devoir moral des Etats tiers d'empêcher autant que possible le recours à la violence ou à la continuation des hostilités est subordonné au souci primordial de sa conservation personnelle, à la sauvegarde de ses propres intérêts, au maintien de ses droits essentiels.

Le devoir primaire de sa propre sûreté l'emporte sur celui du règne de la paix entre les autres membres de la communauté internationale. Il ne faut pas oublier non plus qu'il y a là également une question de convenance et de tact politique éminemment variable suivant la situation internationale des Etats et la nature du différend. Il peut y avoir des cas où l'interposition médiatrice d'un Etat tiers, intervenue à la suite d'une sollicitation directe d'une des parties contendantes, non seulement serait inutile, mais encore risquerait d'envenimer le débat au lieu de l'apaiser. En somme, le souci de sa conservation personnelle, de la sauvegarde de ses propres droits, ainsi que l'inutilité présumée de la démarche sollicitée donne à l'Etat le droit d'écarter toute demande de médiation qu'on lui fait parvenir.

L'insuccès d'un recours éventuel à la médiation résulte souvent de la difficulté du choix du médiateur. Pour avoir de sérieuses chances de réussite, il faut que le médiateur inspire confiance aux Etats en litige. Il est souvent difficile de trouver un tiers qui jouisse également d'un entier crédit auprès de toutes les puissances que divise un différend. Le caractère politique de la médiation a souvent rendu son exercice délicat et dangereux parce qu'il faut presque toujours s'ouvrir à un gouvernement, lui livrer des secrets politiques. Vu la mutabilité des relations internationales et les variations et soubresauts de la politique, l'on n'est pas sûr que le tiers intermédiaire, dans un avenir plus ou moins proche, ne mettra pas à profit les confidences reçues.

Le fait que la médiation a été jusqu'ici plus politique que juridique, qu'elle a été exercée par des Etats, c'est-à-dire par des intéressés, avait inspiré à M. de Bahr l'idée d'une académie de médiateurs, choisis parmi les sommités juridiques. Avec des médiateurs plus humbles, avec de simples particuliers, l'on n'aurait plus à craindre de voir la médiation se transformer subrepticement en intervention. Cette suggestion intéressante a été reprise et développée par M. Politis dans un article

de la Revue Générale de Droit International Public (1910) et le savant auteur le termine ainsi : « Initier les Etats à recourir aux conseils de personnes privées, présentant toutes les garanties de discrétion et d'impartialité, suivant une procédure essentiellement facultative, mais sagement réglementée, ne serait pas seulement favoriser la médiation, en en rendant l'usage plus facile et plus sûr, ce serait aussi transformer son caractère, accroître sa vertu pacificatrice. Conscients de leur haute mission, libres de toute préoccupation politique, les médiateurs ne se laisseraient guider que par le souci professionnel de procurer la paix. A la différence de leurs devanciers, ils seraient plus que des conciliateurs. Ayant les lumières et l'indépendance des juges, ils sentiraient que leur devoir serait, au cas où le conflit s'y prêterait, de fonder leurs conseils sur la justice autant que sur l'équité. Ainsi, suivant l'évolution tracée par l'histoire, la médiation se rapprocherait de plus en plus de l'arbitrage ». Sans vouloir en rien nier l'inspiration éminemment généreuse et juste de l'auteur, il convient cependant de faire remarquer qu'une médiation n'a souvent chance de réussir que si le médiateur a une forte autorité sur les Etats qu'un conflit aigu divise. Or, dans la réalité brutale des faits, cette autorité sera faite, bien plus que par la science avertie ou la haute valeur morale d'un jurisconsulte, par la force armée d'un Etat puissant que l'on sent au besoin prêt à intervenir pour faire prévaloir ce qu'il considère comme une solution équitable. La seule sanction au verdict d'un jurisconsulte est la conscience universelle dont on parle quelquefois avec une vénération exagérée. Si sous cette expression un peu vague l'on entend simplement désigner l'opinion commune, il ne faut pas croire que celle-ci est toujours prête à s'insurger avec succès contre l'abus de la force ou la violation des droits. Pendant longtemps, qu'a-t-elle fait pour tous les peuples opprimés, enjeu parfois d'une querelle qui n'était même pas la leur ? La modeste vérité est que la voix de la conscience universelle, puissante mais incertaine et changeante, trop souvent docile aux suggestions de l'intérêt comme une girouette au vent, ne s'est rarement élevée avec une force imposante et efficace que sous le fouet d'une lésion personnelle et égoïste. Comme l'a dit avec amertume M. Pillet, l'éminent professeur de droit international à l'Université de Paris : « il ne s'est jamais livré de grandes batailles sans que l'on ait trouvé le lendemain la conscience universelle blottie dans le lit du vainqueur ». Le souci des intérêts immédiats et des profits tangibles prime souvent les concepts de justice, sinon toujours chez les peuples, du moins chez les gouvernements qui détiennent le pouvoir effectif. L'intérêt général ne les préoccupe que dans la mesure où il affecte leurs intérêts particuliers. D'ailleurs, les intérêts n'agissent pas automatiquement à l'instar des forces mécaniques de la nature, mais par l'intermédiaire des hommes qui les ressentent, les comprennent et les poursuivent avec une intelligence variable et des sentiments divers. Ils

empruntent au caractère des hommes d'Etat, aux acteurs qui les traduisent leur degré d'intelligence et de moralité. Ils se déforment ou se perfectionnent selon le tempéramment intellectuel et moral de ceux qui ont mission de les faire valoir. Dans les relations entre hommes et peuples, les questions morales sont toujours prédominantes.

Que la médiation soit offerte spontanément, qu'elle soit sollicitée et accordée, elle ne saurait se produire sans l'accord unanime des parties contendantes et l'acceptation formelle du médiateur. Il faut que le médiateur soit investi par les deux parties en litige du soin de rechercher la solution qui pourra éventuellement être acceptée par toutes les deux. Le consentement de tous les intéressés donne à la médiation le caractère d'un contrat et constitue sa base à la fois psychologique et juridique. Le refus d'un seul empêche l'instrument de jouer.

La médiation offerte peut quelquefois être acceptée sans aucune condition. En pareil cas, les Etats en conflit se remettent à la puissance médiatrice du soin de mener à bonne fin les négociations, ce qui est une preuve apparente de confiance sans pour cela engager à grand chose. En effet, la médiation n'est qu'un conseil, une opinion, ayant par elle-même une autorité morale mais qui ne devient pas pour cela obligatoire pour les litigants. Ceux-ci restent parfaitement libres de se conformer ou non à la proposition du médiateur suivant qu'ils jugent utile ou non de l'admettre comme base d'une transaction amiable.

Mais il peut également arriver que l'acceptation de la médiation soit conditionnelle, que le médiateur ne soit agréé que sous certaines conditions. Dans cette hypothèse, la médiation est précédée d'une sorte de compromis qui lie juridiquement les parties. Les conditions auxquelles une médiation peut être soumise sont aussi variables que la vie internationale elle-même.

Un exemple intéressant où les deux sortes d'acceptations, soit pure et simple, soit conditionnelle, se présentent, se trouve dans le traité de paix franco-russe signé à Tilsitt le 7 juillet 1807, dont l'art. 13 porte : « S. M. l'Empereur Napoléon accepte la médiation de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, à l'effet de négocier et de conclure un traité de paix définitive entre la France et l'Angleterre un mois après l'échange des ratifications du présent traité. » Et l'art. 23 du même traité est ainsi conçu : « S. M. l'Empereur de toutes les Russies accepte la médiation de S. M. l'Empereur des Français, Roi d'Italie, à l'effet de négocier et de conclure une paix avantageuse et honorable aux deux Empires » (DE CLERCQ, *Recueil des Traités de France*, T. II, p. 211).

Il peut également se faire qu'une convention écrite constate l'offre et l'acceptation de la médiation, comme cela a lieu dans la convention

franco-autrichienne de Dresde du 30 juin 1813 au sujet de la médiation pour la paix et pour la prolongation de l'armistice de Plesswitz, Art. 1 : « S. M. l'Empereur d'Autriche offre sa médiation pour la paix générale ou continentale. » Art. 2 : « S. M. l'Empereur des Français accepte la dite médiation » (DE CLERCQ, *op. cit.*, T. II, p. 385).

Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner que l'acceptation de la médiation n'implique nullement, au moins au point de vue juridique, l'obligation d'accepter les suggestions du tiers médiateur. Lorsque la médiation a été demandée par les Puissances en litige à la suite d'un accord entre elles et qu'elle a été acceptée par le tiers sollicité, ou lorsqu'elle leur a été spontanément offerte par une tierce Puissance et ensuite acceptée, elle ne peut plus être, d'une façon générale, refusée sans manquer à la bonne foi et à la courtoisie, dues au médiateur. Il peut cependant arriver que les parties négocient directement entre elles, même après avoir choisi d'un commun accord un médiateur. Dans ce cas, celui-ci ne pourra élever des protestations que s'il a été trompé par les parties ou si elles lui ont caché l'existence ou le résultat de pourparlers directement engagés. Seul un manque de bonne foi et de loyauté, ou de courtoisie internationale, saura justifier des réclamations.

Médiation facultative ou obligatoire

Par sa nature même, la médiation doit rester essentiellement facultative. La désignation du médiateur doit en règle générale se produire dans chaque cas individuel, car ses conseils ne doivent avoir qu'une autorité morale, déterminée par la confiance qu'il inspire aux parties. Les Puissances qu'un différend sépare, même quand elles sont tombées d'accord sur le choix d'un médiateur ou qu'elles ont accepté la médiation offerte par une tierce Puissance, n'en demeurent pas moins juridiquement libres d'accepter ou de rejeter à leur gré, les transactions proposées. C'est cette souplesse toute diplomatique, cette liberté fort insinuante qui forme un des traits caractéristiques et fondamentaux de la médiation. Parmi les moyens de terminer pacifiquement un différend, elle est un de ceux qui, par son caractère de discrétion diplomatique, coûtent le moins à l'orgueil d'une nation, à la susceptibilité ombrageuse des souverainetés. Elle a cet avantage sur l'arbitrage d'être bien plus souple puisque les Etats en conflit conservent, au moins au point de vue juridique, leur liberté pleine et entière quant à la suite à donner aux conseils et propositions émis.

Mais ne pourrait-on pas souhaiter que les Etats en désaccord dussent, avant de recourir aux armes, solliciter la médiation d'un autre Etat, ou qu'ils la subissent ? La médiation obligatoire empêcherait les

gouvernements de prendre des décisions précipitées qui ont le plus souvent des conséquences irréparables. Dans les questions qui mettent en jeu l'indépendance, l'honneur ou les intérêts vitaux des Etats en conflit, le patriotisme s'enflamme aisément, les esprits s'exaltent, les passions s'échauffent. Il n'y a d'ailleurs rien de plus élastique et qui prête davantage à la diversité des appréciations que les questions de dignité et d'honneur. Il suffit quelquefois d'un incident secondaire, de la maladresse d'un agent diplomatique, ou même de la pétulance d'un journaliste pour mettre en jeu les passions et faire naître des cris de guerre. Au milieu de l'opinion publique frémissante et impulsive, le gouvernement éprouve de grandes difficultés à conserver un calme précieux. Parfois, il est obligé de céder au courant général de l'opinion qui réclame une attitude énergique et une solution immédiate par l'envoi de sommations à l'adversaire. Des exigences, formulées sur un ton impérieux, ont pour résultat d'empêcher l'Etat qui les reçoit de céder sans porter atteinte à sa dignité. Dans tout conflit, il est donc sage de laisser à l'Etat antagoniste une issue qui lui permette de se retirer du débat avec honneur et pour ménager une précieuse porte de sortie, il ne faut pas employer un langage impérieux qui précipite les passions vers les solutions violentes. Or, imposer aux parties l'obligation de recourir à la médiation serait donner aux passions le temps de se calmer et éviter une détermination, prise sous le coup de l'impression du moment, ce serait permettre à la lumière de se faire et à l'opinion publique d'apprécier en pleine connaissance de cause les griefs invoqués. Ce serait donc diminuer dans une notable proportion les chances de conflit. D'ailleurs, pour écarter la médiation obligatoire, les Etats ne peuvent pas mettre en avant les mêmes arguments que pour l'arbitrage. Ils n'abdiquent en rien leur souveraineté car s'ils sont obligés de recourir à la médiation d'une tierce puissance, rien ne les force de se rallier aux solutions suggérées.

Sans vouloir nier la part de vérité que contiennent ces idées généreuses, il convient cependant d'y apporter quelques réserves, en examinant l'envers de la médaille. On semble d'abord exagérer le rôle de la médiation dans les luttes internationales qu'on envisage d'une façon un peu superficielle. Une première observation que nous révèle l'étude de l'histoire, cette *magistra vitæ,* est que l'importance réelle d'un conflit ne se mesure pas à la grandeur de la cause immédiate qui l'a fait naître. Une difficulté médiocre révèle parfois un antagonisme profond autrement redoutable et insoluble. C'est une faute grave et un point de vue superficiel de considérer seulement la cause prochaine qui a mis aux prises deux nations, alors que cette cause a été parfois à peine la goutte d'eau qui fait déborder le vase. Il faut savoir distinguer entre la cause efficiente et la cause occasionnelle.

En second lieu, donner à cet instrument précieux de paix et de conciliation qu'est la médiation, un caractère obligatoire, serait ouvrir

la porte à des immixtions abusives, susceptibles d'irriter et d'envenimer les conflits au lieu de les apaiser. Entre les mains d'une Puissance habile et envahissante, la médiation obligatoire pourrait vite se transformer en un instrument insidieux d'oppression. C'est pour avoir joué le rôle de médiateur entre la Chine et le Japon aux préliminaires de Shimonosaki le 17 avril 1895 que l'Allemagne, la Russie et la France se sont fait réciproquement consentir de la Chine les premières concessions à bail qui ont marqué l'ébranlement du grand Empire jaune. C'est également pour avoir joué le rôle de médiateur entre l'Angleterre et le Vénézuela dans l'affaire des frontières de Guyane, que les Etats-Unis ont accru leur influence et commencé à fonder ce qu'on peut appeler le protectorat moral sur l'Amérique du Sud. Instituer la médiation obligatoire pourrait donc aller à l'encontre de son but pacifique, en accroissant les moyens d'action et d'ingérence des forts vis-à-vis des faibles. Il pourrait également exister pour l'un des Etats en conflit un danger sérieux à subir les délais d'une médiation lorsque, ayant atteint l'extrême limite de ses concessions, il se trouverait en face d'un adversaire de mauvaise foi qui mettrait en avant une médiation simplement en tant que manœuvre dilatoire, pour achever et perfectionner ses préparatifs de guerre. C'est pourquoi l'on a généralement admis l'existence d'exceptions vagues et indéfinies, en subordonnant la soi-disant obligation à une condition purement potestative comme par exemple « en tant que les circonstances le permettront ». C'est d'une sage prudence.

Si la médiation n'est pas obligatoire en ce sens que les suggestions du médiateur doivent être suivies, on peut cependant parler de médiation obligatoire, en prenant cette expression à deux points de vue différents.

Il peut arriver que la médiation repose sur des conventions écrites, que l'on ait constitué à l'avance une Puissance quelconque comme médiatrice, soit pour tous les différends qui pourraient s'élever à l'avenir, soit seulement pour une certaine catégorie d'entre eux. Les conventions de ce genre sont assez rares parce que cette fixation individuelle de médiateurs en quelque sorte perpétuels ne tient pas un compte suffisant de la confiance que le médiateur doit inspirer par son caractère amical et désintéressé et des fluctuations inévitables de la politique internationale. C'est pourquoi il semble préférable de laisser aux Puissances contendantes le soin de choisir leur médiateur au moment même où le conflit qui les sépare se produit.

Tantôt le terme de médiation obligatoire signifie que les Puissances contendantes sont obligées d'offrir leur médiation dans les différends qui pourraient s'élever avec des Etats tiers et au cas où elles en seraient requises. Ce recours facultatif à un médiateur désigné d'avance qui s'est obligé d'offrir sa médiation à la première requête qui lui en sera faite sans pour cela garantir que son offre sera agréée par l'autre partie contendante, a l'avantage de sauvegarder pleinement la dignité sou-

veraine et la liberté de mouvement du gouvernement qui veut y recourir. Nous en trouvons un exemple caractéristique dans le traité signé le 29 juillet 1858 entre les Etats-Unis et le Japon et dont l'article 2 est conçu de la façon suivante : « A la demande du gouvernement du Japon, le Président des Etats-Unis agira comme médiateur ami, dans les différends qui viendraient à s'élever entre le gouvernement du Japon et une Puissance européenne. » Des clauses de ce genre se retrouvent d'ailleurs assez nombreuses dans les traités conclus, au début de la période d'expansion européenne dans l'Extrême-Orient, par les grandes Puissances avec la Chine, la Corée et la Perse. Certaines conventions internationales, intervenues entre les Républiques de l'Amérique du Sud et du Centre, stipulent également qu'en cas de conflit où seraient engagées les Républiques américaines, les parties contractantes offriront leur médiation.

Parfois, la médiation obligatoire signifie que deux Etats ou simplement l'un d'eux s'engagent à recourir à la médiation avant de faire appel aux armes. Le gouvernement Persan, par exemple, s'est engagé à ne pas guerroyer contre le Hérat de l'Afghanistan avant d'avoir eu recours à la médiation de l'Angleterre sans que la réciproque soit vraie de la part de la Grande-Bretagne. L'article 12 de l'acte général de la Conférence de Berlin, du 26 février 1886, traite également de la médiation obligatoire de la façon suivante : « Dans le cas où un dissentiment sérieux ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1^er^ et placés sous le régime de la liberté commercial, viendrait à s'élever entre les Puissances signataires du présent acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies. »

Les termes de l'art. 8 du traité de Paris de 1856 entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie comportaient la médiation des signataires au cas de conflit de la Turquie avec un autre des signataires. L'art. 8 est ainsi conçu : « S'il survenait entre la Sublime-Porte et l'une ou plusieurs des autres Puissances signataires, un dissentiment qui menaçait le maintien de leurs relations, la Sublime Porte ou chacune des Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les Hautes Parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice. » Suivant une interprétation littéraire de cette clause avec son expression de « mettre les hautes Parties contractantes en mesure de prévenir », il faut dire que la seule obligation juridique expresse est celle qui consiste à demander la médiation, sans faire pour cela aux Puissances médiatrices un devoir d'agréer la demande.

Il semble cependant que cette acceptation résulte logiquement de la convention, qu'elle y est implicitement contenue, de sorte qu'un refus

d'interposition médiatrice serait un manquement à la bonne foi et aux intentions réelles des Parties contractantes.

Quoi qu'il en soit, cette disposition importante n'a guère servi la cause de la paix. Lors de la guerre russo-turque de 1877-1878, Savfet Pacha demanda bien la médiation des autres Etats signataires de l'acte de 1856. Les grandes Puissances se contentèrent de répondre par une simple déclaration de neutralité. Il ne faut pas cependant trop leur reprocher cette attitude qui s'explique par le fait que la Turquie *avant* la déclaration de guerre avait décliné leur offre de bons offices. Quant à l'Italie en 1911, elle semble avoir eu une de ces absences de mémoire dont l'histoire diplomatique fourmille.

Il peut encore arriver que la médiation repose d'une façon indirecte sur un traité de garantie, par lequel une Puissance s'engage à maintenir, au besoin par la force des armes, au profit d'une autre Puissance, la jouissance paisible d'un état de choses déterminé, comme par exemple l'intégrité de son territoire, son indépendance nationale, voire même la forme de son gouvernement. Le premier devoir d'un garant lorsque l'Etat garanti entre en conflit armé avec une Puissance étrangère, est de lui porter secours par les armes. Mais avant de commencer les hostilités, son devoir moral est indubitablement d'examiner les causes du conflit pour voir si l'Etat garanti est dans son tort ou non, et d'essayer, par exemple par une médiation, d'arriver à une solution pacifique du litige. Ce n'est qu'à la dernière extrémité qu'il doit recourir aux armes, après s'être convaincu de la justice des prétentions de l'Etat garanti et après de vaines tentatives d'amener l'Etat adverse à son point de vue. Autrement, la garantie serait immorale et en opposition avec le caractère fondamental de l'Etat comme organe de justice et gardien du droit. L'opinion contraire pourrait, non seulement endormir l'Etat garanti dans une sécurité trompeuse, mais encore le pousser à entraîner son garant dans une politique d'aventures. C'est pourquoi il nous semble juste et utile de soutenir que les traités de garantie donnent au garant la situation d'un médiateur provisoire toutes les fois qu'il y a menace de conflit ou de guerre entre une Puissance quelconque et l'Etat garanti. Un exemple de cet état de choses se trouve dans le traité de Londres du 15 novembre 1831, qui donne aux cinq grandes Puissances d'alors le droit et même leur impose le devoir d'exercer leur action médiatrice au cas où la neutralité du royaume belge se trouverait menacée par des complications internationales. Si l'Etat garanti a bien le droit de peser consciencieusement les circonstances lorsque son co-contractant demande son assistance militaire, il n'a plus ce droit lorsque c'est sa médiation qui est sollicitée.

La médiation peut enfin résulter d'une organisation particulière des Etats en Confédération. Cette situation se rapproche de la précédente puisque, en définitive, c'est toujours une garantie qui en résulte. Cette

garantie, remplie par toutes les forces de la Confédération, renferme également l'idée d'une médiation éventuelle pour le cas où l'indépendance ou l'intégrité territoriale d'un des Etats confédérés se trouverait menacée. L'acte du 8 juin 1815, du Congrès de Vienne, qui mettait sur pied la Confédération germanique avec une diète fédérale, offre un exemple intéressant d'une pareille médiation. La Diète devait, en effet, intervenir comme médiatrice soit dans les litiges des Etats confédérés entre eux, soit dans ceux qui pourraient se produire entre un Etat confédéré et une Puissance étrangère. L'art. 11 de la dite convention, qui organise une « société des nations » germanique, porte ce qui suit : « Les Etats de la Confédération s'engagent à défendre non seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque Etat individuel de l'Union en cas qu'il soit attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvent comprises dans cette union... Les Etats confédérés s'engagent de même à ne faire la guerre sous aucun prétexte et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète. Celle-ci essayera, moyennant une commission, la voie de la médiation. »

Médiation individuelle ou collective

La médiation peut être individuelle ou collective. Elle peut émaner d'un Etat ou de plusieurs qui se réunissent en congrès ou conférence.

Il n'est pas toujours facile à une tierce Puissance qui offre sa médiation à deux Etats en conflit de les convaincre tous deux de la pureté désintéressée de ses intentions ni de l'impartialité scrupuleuse de ses vues. A chaque pas, il risque d'être accusé par chacune des Puissances contendantes de partialité en faveur de l'autre, quand ce ne sont pas toutes les deux qui le soupçonnent de vues ambitieuses et par trop personnelles. Or, pour faire œuvre utile, le médiateur doit avoir la confiance des parties litigantes. A ce point de vue, la médiation collective peut souvent présenter certains avantages.

Comme il est très difficile à plusieurs Puissances de s'entendre une fois que leurs intérêts sont en jeu, il est à présumer que si elles se trouvent à un moment donné d'accord pour offrir leur médiation ou poursuivre sa mise en œuvre, c'est qu'apparemment toute considération trop personnelle leur est étrangère et qu'elles s'inspirent de vues plus élevées de justice internationale.

Dans les négociations séparées, il arrive souvent que chacun des Etats en litige est dominé par la crainte de demander trop peu et dans cette crainte, formule des prétentions exagérées ou refuse de chercher ou d'accepter un terrain d'entente. Chacune des parties, restant sur ses prétentions, risque de ne pas être éclairée sur la situa-

tion véritable, car elle ne la considère qu'à son point de vue personnel. Au contraire, dans une réunion de plusieurs Etats, des suggestions opportunes peuvent être mises en avant, des vues plus nettes et plus impartiales peuvent être indiquées.

Les Puissances médiatrices peuvent exercer sur les litigants une action modératrice en même temps qu'elles ont le grand avantage d'offrir des garanties appréciables d'impartialité. Ce qui rend également les médiations collectives supérieures à la médiation individuelle, c'est qu'elles sont exercées par plusieurs Puissances dont les conseils et suggestions ont toujours plus d'autorité et d'influence que s'ils émanent d'une seule. Elles sont du reste conformes à cet esprit de solidarité qui devrait présider aux rapports des membres de la grande communauté internationale.

Comme il fallait s'y attendre, l'utilité des congrès en tant que moyens de médiation collective a été fort diversement appréciée. Parmi les critiques les plus virulentes se trouvent Vattel et Pinneiro Ferreira. Pour le premier de ces illustres jurisconsultes, les congrès et les conférences ne sont que d'ennuyeuses comédies, jouées sur le théâtre politique et dans lesquelles les principaux acteurs se proposent moins de faire un accouchement que de paraître le désirer. Son collègue portugais divise avec ironie les congrès en deux catégories, dont la première semble toutefois préférable à la seconde. « Les uns, après de longs et violents discours, finissent par ne rien dire. Les autres, considérant les Etats faibles comme tributaires des forts, les pays comme la propriété de leurs gouvernements respectifs et les peuples comme des troupeaux, divisent ceux-ci par acres et par tête de population, en n'ayant égard qu'à leur propre avantage. » Sans vouloir tomber dans l'extrême contraire en exaltant outre mesure l'utilité des congrès, des auteurs à tendances modérées comme Calvo établissent une distinction entre les anciens et les nouveaux congrès et conférences ; les premiers n'ont pas été ce qu'ils auraient dû être, mais les seconds ont compris leur rôle. Les passions n'y tiennent plus toute la place et le droit et la justice ont commencé à faire entendre leur voix. Tous les Etats, petits ou grands, puissants ou faibles, sont représentés, ont voix délibérative et sont reçus sur un pied d'égalité. L'opinion de la majorité ne fait plus loi : un Etat, si petit soit-il, peut maintenir sa dissidence. L'astreindre à se soumettre à la majorité serait lui porter atteinte et amoindrir son indépendance. Ce ne serait plus de la médiation mais de l'intervention.

Laissant momentanément hors de question la fidélité du tableau qui nous dépeint sous des couleurs gaies et lumineuses le caractère bienfaisant et juste des grandes réunions internationales contemporaines, dont les décisions n'ont été que le résultat de sages concessions réciproques, consenties au profit des intérêts généraux de la grande

communauté des Etats, il convient à présent de dire quelques mots sur l'origine diplomatique de ces principes. Il faut pour cela remonter au Congrès d'Aix-la-Chapelle en 1818. Dans un protocole signé le 15 novembre, après avoir défini les rapports qui devaient s'établir entre la France et les Puissances signataires du traité de paix du 20 novembre 1815, les représentants des grandes Puissances déclarèrent, au nom de leurs gouvernements, que « après avoir mûrement approfondi les principes conservateurs des grands intérêts qui constituent l'ordre des choses, établi en Europe sous les auspices de la Providence divine, les Cours signataires du présent acte ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence.... 4. Que si les Puissances qui ont concouru au présent acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun, en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'époque ou l'endroit de ces réunions seront chaque fois préalablement arrêtées au moyen de communications diplomatiques et que, *dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces Etats que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires.* » (DE CLERCQ, *op. cit.*, t. III, p. 175).

La déclaration qui a été signée le même jour ajoutait que « l'union intime, établie entre les monarques associés à ce système, par leurs principes non pas moins que par l'intérêt de leurs peuples, offre à l'Europe le gage le plus sacré de sa tranquillité future... Fidèles à ces principes, les souverains les maintiendront également dans les réunions auxquelles ils assisteront en personne ou qui auront lieu entre leurs ministres, soit qu'elles aient pour objet de discuter en commun leurs propres intérêts, soit qu'elles se rapportent à des questions dans lesquelles d'autres gouvernements auraient formellement réclamé leur intervention. »

Ces règles, consacrées à Aix-la-Chapelle, ont-elles toujours été respectées, la médiation collective a-t-elle toujours su remplir son rôle élevé de pacificatrice impartiale au moyen d'une harmonisation équitable des intérêts en présence ? Pour bien y répondre, il faut avoir recours aux enseignements de l'histoire, et examiner dans la réalité vivante des cas concrets. Le différend gréco-turc de 1878-1881 est à cet égard assez instructif.

Le traité de Berlin de 1878 n'avait pu être qu'une transaction provisoire entre les convoitises des Puissances dans les Balkans comme entre leurs préoccupations au sujet du maintien de l'Empire ottoman et des aspirations vers l'indépendance des populations chrétiennes.

Aussi fallait-il s'attendre à ce que ces décisions fussent promptement contestées et que même son exécution fut entravée par des oppositions diverses.

Dans la séance du Congrès de Berlin du 5 juillet 1878, le premier plénipotentiaire de la France, M. Waddington, après avoir exposé les dangers qui menaçaient la Turquie à cause des agitations qui se produisaient continuellement sur les frontières grecques, ajoutait, « qu'on ferait une œuvre équitable et politique en adjoignant à la Grèce des populations qui sont une force pour elle et qui ne sont qu'une cause de faiblesse pour la Turquie ». (DE CLERCQ, 12, p. 180). Il soumit en même temps au Congrès une résolution par laquelle la Turquie était invitée à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontières en Thessalie et en Epire, et si ces deux Etats ne pouvaient s'accorder à ce sujet, les Puissances étaient prêtes à leur offrir leur médiation. C'est cette proposition qui donna naissance à l'art. 24 qui dispose ainsi : « Dans le cas où la Sublime Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification de frontières indiquées dans le 13^{me} protocole du congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux parties pour faciliter les négociations. » Le traité de Berlin contient donc une simple proposition « d'inviter la Sublime Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontière ». Le 13^{me} protocole du 5 juillet ne renferme aucune obligation pour la Turquie de procéder à une rectification de frontière avec la Grèce, ni l'art. 24 aucune obligation d'accepter la médiation des Puissances.

Dès le 17 juillet 1878, la Grèce envoya une note au ministre turc d'Athènes par laquelle elle se déclarait prête à procéder à une rectification de frontières pour réaliser ainsi l'entente, conseillée par les Puissances, signataires du traité de Berlin. En langage moins diplomatique, cela voulait dire qu'elle demandait à la Porte la livraison des territoires dont à Berlin on lui avait fait entrevoir la possession. La Turquie, sans même lui répondre, se borna à adresser aux Puissances, le 8 août, une circulaire pour les prier d'inviter le gouvernement hellénique à renoncer à des réclamations « aussi injustes qu'impolitiques » (voir *Livre Jaune*). M. Waddington, par une note du 23 août, reproche à la Turquie de ne pas se borner à repousser les prétentions exagérées de M. Delyannis et « d'écarter avec aussi peu de ménagements les vœux beaucoup plus modestes, exprimés par l'Europe dans un sentiment de conciliation ». La France insista en outre pour qu'une conférence s'ouvrit entre les représentants des Puissances et ceux de la Turquie et de la Grèce, en vue de résoudre cette difficulté de frontière.

Dans sa note du 21 novembre 1878, Lord Salisbury avait bien

montré le désir du gouvernement britannique de ménager la Turquie et celle-ci, qui le savait, avait déclaré par avance qu'elle ne se considérait pas comme liée par les indications du traité de Berlin. Cependant, en décembre 1878, la Turquie notifia au gouvernement grec qu'elle avait nommé des commissaires, chargés de procéder, de concert avec ceux nommés par la Grèce, à la rectification de la frontière. La Commission mixte qui s'était réunie à Preveza le 6 février 1879, dut se séparer après quelques séances, l'entente ne pouvant se faire.

Alors le gouvernement hellénique, invoquant l'art. 24 du traité de Berlin, demanda la médiation des Puissances signataires. La France accepta la tâche d'amener une entente. Son ministre des Affaires Etrangères disait fort justement « que l'Europe n'avait point à se substituer aux négociateurs eux-mêmes, mais simplement à s'interposer entre eux pour aplanir leurs dissentiments et contribuer à les rapprocher ». Il proposa en conséquence une démarche collective des représentants des Puissances à Constantinople en vue d'amener la Grèce et la Turquie à nommer de nouveaux plénipotentiaires et à reprendre, à Constantinople cette fois, les négociations rompues à Preveza. La Turquie adhéra à la proposition et au mois d'août 1879, les nouveaux plénipotentiaires se réunirent. La Porte se montra cependant intraitable. L'on arriva ainsi au mois de décembre pour constater à nouveau qu'une entente directe entre les deux Etats était impossible, la Grèce invoquant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tandis que la Turquie lui opposait son droit de conservation et de sauvegarde de l'intégrité territoriale à laquelle aucun traité n'avait porté atteinte.

La France se décida alors à mettre en avant l'art. 24 du traité de Berlin. Dans une note, adressée au ministre de France à Londres, Waddington disait que le moment semblait venu pour les Puissances de prendre en main le fil d'une négociation qui avait été engagée sous leurs auspices et à laquelle elles avaient promis éventuellement le concours de leur médiation amicale. Il demandait en même temps aux Puissances de se joindre à lui et de recommander à titre de transaction aux deux Puissances en litige de laisser Janina à la Turquie et de donner une compensation aux Grecs en Thessalie. Les deux contendants rejetèrent cette solution. La France et l'Angleterre se mirent alors d'accord pour organiser une commission internationale qui statuerait en dehors des représentants de la Grèce et de la Turquie, en prenant pour base le treizième protocole du traité de Berlin. Le caractère de l'interposition de l'Europe dans le conflit gréco-turc changeait ainsi du tout au tout. Ce n'était plus la médiation formellement prévue par l'art. 24 du traité de Berlin pour rapprocher les deux parties et faciliter leur entente, mais la décision obligatoire, prise en dehors d'elles, le

jugement des grandes Puissances, prononcé entre des Etats plus faibles. De la sorte, on tombait dans le procédé de l'intervention la plus caractérisée. C'est ce qui résultait, malgré les ménagements du style diplomatique, de la circulaire du nouveau ministre des Affaires Etrangères, M. de Freycinet, du 16 avril 1880. Les notions juridiques y étaient du reste bien étrangement confondues, puisque l'honorable ministre y disait successivement : « que la décision de la commission serait recommandée par les Puissances à la Grèce et à la Turquie », ce qui donnait l'idée d'une simple médiation, puis « que les deux parties n'auraient pas voix délibérative conformément à la nature même de l'arbitrage » ; enfin, « que si les Puissances médiatrices, pour marquer le caractère tout amical de leur *intervention,* se sont interdit l'emploi de moyens coercitifs, la logique des choses donnera une sanction certaine à des décisions dont nul ne pourra contester l'*autorité morale* ».

Cette transformation fut favorisée par l'arrivée au pouvoir de M. Gladstone, qui était l'adversaire déclaré des Turcs et ne cachait pas qu'il fallait renoncer, à Constantinople, aux illusions qu'on pouvait encore y nourrir sur le parti pris de l'Angleterre de faire respecter l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman. Lord Granville invitait même la France, par une note du 24 mai 1880, à se mettre d'accord avec la Grande-Bretagne afin d'exercer, de concert avec les autres Puissances, une pression sur la Turquie et obtenir d'elle l'exécution de tous ses engagements, contenus dans le traité de Berlin. La Grande-Bretagne tâchait ainsi de reprendre la direction de la question grecque que la France avait gardée jusqu'alors. Par son programme étendu, elle risquait de raviver la question d'Orient. En Autriche, on se demandait pourquoi M. Gladstone voulait ainsi jouer avec le feu. L'on y déclarait même que, en cas de campagne contre la Turquie, les armées d'Autriche et d'Allemagne feraient contrepoids à l'Angleterre. En France même, malgré les sympathies pour les Grecs, devant une aventure aussi compliquée dans laquelle Gladstone semblait vouloir s'engager, on se tint sur la réserve. Sachant que l'Europe était divisée et qu'aucune Puissance, pas même l'Angleterre n'était décidée à agir seule contre elle, la Turquie refusa de répondre aux injonctions d'avoir à tenir ses promesses résultant du traité de Berlin.

L'action militaire étant ainsi écartée, le gouvernement de Londres, d'accord avec celui de Paris, rallia les Puissances à l'idée d'une conférence internationale tenue à Berlin et qui aurait pour objet, vu les résistances de la Porte, de « déterminer à la majorité des voix et avec l'assistance d'officiers possédant des connaissances spéciales, la ligne de frontière qu'il convenait d'adopter ». On s'engageait donc gravement, et, puisqu'on sortait du rôle de médiateur, prévu par le traité de Berlin, pour se transformer en juge souverain, il fallait prévoir l'éven-

tualité d'une résistance, surtout de la part de la Turquie, à l'exécution de la sentence imposée.

La conférence s'ouvrit le 16 juin 1880 et, dès le début, le représentant de la France fut chargé du travail ingrat d'en fixer le programme. Il se résumait en ceci : Les Puissances réunies à Berlin devaient, écartant les délégués de la Grèce et de la Turquie, qui empêchaient tout accord, les uns par leurs prétentions exagérées, les autres par leur résistance systématique, imposer leur décision aux deux parties et les contraindre, s'il le fallait, à s'y soumettre. Au point de vue du droit des gens, cette manière de comprendre le rôle des Puissances médiatrices était critiquable. Comme le faisait ressortir à bon droit la Turquie, dans une note du 15 juin 1880, le treizième protocole du traité de Berlin donnait seulement des indications à la Grèce et à la Turquie pour fixer leur frontière et l'art. 24 réservait aux Puissances uniquement la faculté d'*offrir leur médiation* aux deux parties pour amener une entente entre elles.

Or, la mission de médiateur ne peut consister qu'à proposer des bases d'arrangement, mais jamais à statuer souverainement et à imposer sa décision comme le fait un arbitre, accepté par les Etats en litige. Cependant, le tracé proposé par la France et accepté par les autres membres de la conférence fut notifié le 15 juillet à la Sublime-Porte en des termes tels que le caractère obligatoire des décisions de la Conférence n'était nullement dissimulé. Lorsque la Sublime-Porte ne voulait (à juste titre) considérer la décision de la Conférence que comme la proposition d'un médiateur, les grandes Puissances déclarèrent, le 17 août, que : « la décision de la conférence de Berlin, ayant été prise après mûre délibération et à la suite d'un examen attentif des différents tracés successivement proposés par les gouvernements ottoman et grec, les Puissances médiatrices ne sauraient consentir à ce que la discussion fût ouverte à cet égard. Les gouvernements se trouvent par là dans l'impossibilité d'autoriser leurs représentants à accepter aucune discussion sur le tracé de la frontière. Ils ne peuvent que leur laisser la faculté d'examiner toute proposition que la Porte aura à leur communiquer en ce qui concerne la meilleure manière d'effectuer l'évacuation, par les autorités ottomanes, des territoires que vise la décision de la Conférence ainsi que leur remise au gouvernement hellénique ».

L'accentuation de la politique française en faveur de la Grèce, passant de l'idée d'une simple médiation avec Mr. Waddington à celle d'une décision obligatoire pour la Turquie avec M. de Freycinet, fit croire aux Puissances que la France ne reculerait pas devant les conséquences logiques de son attitude. Mais la Turquie refusa de s'exécuter. Elle n'avait à aucun moment accepté un arbitrage. Elle avait considéré les Puissances seulement comme médiatrices, agissant en vertu de l'art. 24 du traité de Berlin. Elle était donc dans son droit en refusant

l'exécution de l'acte de la Conférence et les Puissances n'avaient aucunement le droit de la contraindre. Devant cette attitude de la Turquie et en face des résistances de l'opinion publique française, hostile à toute entreprise d'intervention armée, de Freycinet, qui avait imprudemment surexcité les ambitions grecques, et engagé l'Europe dans la voie des mesures énergiques, se vit obligé de reculer le premier. La Grèce, se fondant sur la décision de la Conférence, commença des préparatifs militaires pour vaincre la résistance de la Turquie qui, au dire d'un jurisconsulte grec, « manquait à tous les égards dus aux médiateurs, en se cabrant contre l'œuvre arbitrale de la médiation ». La Sublime-Porte, de son côté, concentra des troupes pour défendre ses frontières menacées. La politique européenne qui, sous l'impulsion de M. de Freycinet, s'était écartée du ferme terrain du droit, au lieu d'aboutir à la paix et à la conciliation, risquait de provoquer une guerre dans les Balkans et des difficultés en Europe, où le revirement du Cabinet de Paris provoquait de vifs mécontentements. C'est dans ces conditions que M. de Freycinet fut remplacé par M. Barthélemy Saint-Hilaire. Adoptant une manière de voir qui était la seule conforme au texte et à l'esprit du traité de Berlin, ainsi qu'aux principes généraux du droit des gens, le nouveau ministre des Affaires Etrangères estima que le rôle des Puissances devait se borner à une simple médiation et ne pas dégénérer en une intervention caractérisée. Dans une note, envoyée à l'ambassadeur de France à Londres, il s'exprima de la façon suivante : « On semble croire que l'art. 24 du traité de 1878 se référant au treizième protocole, a notifié à la Porte ottomane l'ordre de céder à la Grèce la frontière qui avait été tracée, et que la Porte ne s'étant pas exécutée avec assez de promptitude ou de bonne volonté, l'Europe se réunit à la Conférence de Berlin pour agir comme le fait un tribunal et rendre une sentence qui, constituant un droit, autorise une exécution immédiate, même par les armes. Toutes les informations qui me viennent d'Athènes me confirment dans l'appréhension que le rôle de l'Europe ne soit interprêté de cette manière qui est absolument fausse... Que l'œuvre de la Conférence ait mis entre les mains de la Grèce un titre précieux et d'une autorité très haute, nous sommes les premiers à le dire, mais ce titre ne constitue pas un droit absolu... l'Europe a fait une promesse d'abord et elle a donné un conseil ensuite, mais il n'y a rien de plus ». Cette interprétation arrivait malheureusement un peu tard, quand les Puissances, et surtout la France s'étaient bien engagées dans une interprétation contraire et avaient affirmé leur droit d'exercer une véritable intervention dans le conflit gréco-turc. Un gouvernement ne peut guère faire table rase du passé, car il hérite de la situation matérielle de son prédécesseur. Pour sortir honorablement de l'impasse dans laquelle on s'était imprudemment engagé, Barthélemy Saint-Hilaire proposa alors un arbitrage des Puissances. La Grèce et la Turquie refusèrent. M. de

Bismarck y imposait une condition juridiquement parfaite, mais pratiquement irréalisable, c'est-à-dire l'acceptation préalable des gouvernements d'Athènes et de Constantinople, ainsi que l'unanimité des Puissances. C'est alors que la Porte, dans une note du 15 janvier 1881, se montra toute prête à reprendre les négociations sur une base nouvelle afin d'arriver à un arrangement amiable de la question des frontières. L'Allemagne s'empara habilement de l'idée contenue dans la note turque et proposa la réunion d'une conférence. Les Puissances acceptèrent et chargèrent leurs ambassadeurs à Constantinople de s'y réunir. La Conférence qui s'ouvrit au mois de mars donna naissance à la Convention de Constantinople du 24 mars 1881. Les représentants des Puissances indiquèrent un autre tracé des frontières. Ils demandèrent à leurs gouvernements respectifs de communiquer aux intéressés le résultat de leurs travaux comme « une décision unanime des six Puissances » et de déclarer que, le cas échéant, « les Puissances veilleraient à l'exécution de l'accord ». Il fallait encore vaincre des résistances. L'accord se fit enfin avec la Turquie et le résultat en fut notifié à la Grèce. Le caractère de cette notification est à retenir. Ce n'était plus une injonction absolue de juge à justiciable comme la décision de la Conférence de Berlin, mais un avertissement très clair que si la Grèce n'acceptait pas le tracé adopté, on l'abandonnerait à son sort en cas de conflit avec les Turcs. Les Grecs comprirent que toute résistance était impossible, surtout après les observations énergiques des Puissances, notamment de l'Angleterre, le 6 avril 1881. Le 24 mai, le Gouvernement d'Athènes et celui de Constantinople signèrent un traité de délimitation qui attribuait à la Grèce environ 13.000 km. carrés au lieu de 20.000 qu'on lui avait fait entrevoir à la Conférence de Berlin. Ce résultat qui sauvegardait la paix, avait été obtenu grâce à l'interposition des grandes Puissances dont les propositions cependant ne se bornèrent pas à être de simples conseils.

Dans le conflit gréco-turc que nous venons d'examiner, les grandes Puissances avaient donné, à l'encontre du droit de conservation de l'Empire Ottoman, la préférence aux prétentions de l'hellénisme qui n'est pas une entité juridique dans les rapports internationaux comme l'Etat grec. Or, les aspirations des nationalités, quelque respectables qu'elles puissent être dans de nombreux cas, ne sont que des sentiments à la satisfaction desquels les intéressés peuvent travailler par des moyens légitimes. Elles ne constituent pas des droits que l'on peut faire valoir soi-même ou que d'autres peuvent soutenir, en se fondant sur des considérations peu juridiques.

En somme, si les congrès et les conférences conservent le caractère d'une simple médiation collective, d'un conseil amiable et impartial à l'égard des Puissances en litige, ils semblent bien pouvoir rendre de très réels services à la cause de la paix et de la conciliation des peuples.

Les parties intéressées, sans être juridiquement tenues à se soumettre aux suggestions des Puissances, ne pourront cependant pas toujours refuser, sans de sérieux motifs, de suivre leurs conseils amicaux. La valeur de la médiation collective dépend avant tout, comme tous les autres modes de solution pacifique des conflits internationaux et comme toutes les tractations internationales, de la valeur morale et intellectuelle des hommes qui s'en servent. Les institutions ne sont ni viables ni efficaces sans la volonté de l'homme qui les anime et leur donne leur vraie signification morale et intellectuelle.

Médiation à La Haye

A toute époque, il y a eu des règlements pacifiques des litiges internationaux. Ces divers modes de règlement, bons offices, médiation, arbitrage, se retrouvent fréquemment dans le passé. Mais ce qui caractérise les efforts qui ont été tentés depuis une vingtaine d'années, c'est le désir d'organiser à l'avance ce règlement sans attendre que les litiges soient nés pour essayer de les résoudre. Par une organisation prévoyante on cherche à diminuer les difficultés que présente toujours un règlement. L'on tend à établir des modèles d'institutions auxquels peuvent recourir tout de suite les Etats de bonne foi et sincèrement désireux d'aboutir à un règlement pacifique dans les limites de la justice et de l'équité ; on tâche de faire toutes les additions et améliorations possibles au mécanisme des instruments de paix, en facilitant davantage leur emploi, grâce à une meilleure procédure. Celle-ci est préparée d'avance de telle sorte que les gouvernements, animés d'intentions pacifiques et conciliatrices, éprouvent aussi peu de difficultés que possible dans la mise à exécution. Il y a toujours un avantage indéniable à avoir sous la main, en cas de conflit, une institution dont l'application n'exige pas de retouches importantes, ni ne soulève des incertitudes ou suspicions, préjudiciables à la confiance réciproque nécessaire. Il est toujours bon de n'être pas obligé de créer de toutes pièces un *modus procedendi* parce que les règles, proposées en vue d'un cas spécial, prennent facilement un caractère tendancieux. C'est pourquoi il faut souhaiter que des instruments de paix soient façonnés d'avance d'une manière abstraite, avec la seule préoccupation d'assurer une bonne administration de la justice, quitte à y apporter ensuite les retouches qui peuvent être nécessitées par les circonstances particulières du litige. Voilà le vrai rôle des conférences de La Haye.

Des enthousiastes généreux avaient pensé que ces réunions allaient donner la paix au monde, comme si la paix pouvait sortir tel qu'un miracle de quelques formules bien tournées. Lors de la première conférence, l'on avait déclaré qu'elle marquait le début de temps nouveaux,

du règne de la concorde et de la collaboration des peuples dans une paix, fondée sur l'équité et réglée par la justice. Et cependant, l'ère nouvelle qu'on avait si magnifiquement annoncée, ressemblait singulièrement à celle que l'on décrétait close à jamais. Si Minerve est sortie tout armée du cerveau de Jupiter, certes, la déesse de la paix, débarrassée de tous les attributs guerriers et désarmée, ne peut pas s'envoler avec la même aisance miraculeuse du cerveau d'une réunion de diplomates et de jurisconsultes. L'idée d'une conférence, chargée d'établir définitivement la paix du monde est trop simpliste et puérile pour n'être pas taxée de funeste utopie. Un texte ne vaut qu'autant qu'il tient compte des nécessités pratiques, qu'il est en harmonie avec les forces morales et autres qui mènent le monde et que, sans prétendre les briser, il se contente de les canaliser et de les modérer.

Le maintien de la paix ne saurait reposer sur un simple parchemin, revêtu de signatures solennelles. Il exige l'esprit sincère de paix qui en accepte aussi les conditions pour y aboutir, le souci de l'équité et le respect des droits d'autrui. On n'en était pas encore arrivé là. C'était une erreur de croire que du cœur de l'homme et de l'âme des nations coule une source ininterrompue de bonté et de justice qui n'a besoin que de quelques œuvres d'art, de quelques supports subsidiaires pour se répandre sur le monde avec la majesté imposante d'une irrésistible force de nature.

Les conférences de La Haye croyaient hâter l'avènement de la paix en excluant de leurs discussions les causes existantes de guerres probables. N'était-ce pas, dans un certain sens, mettre la charrue devant les bœufs ? Il ne sert à rien de décréter la paix pour l'avenir si l'on n'a pas eu soin en même temps de faire disparaître les causes de dissentiment qui peuvent exister au moment où l'on traite.

Le règne d'une paix, fondée sur la justice, la justice étant moralement supérieure à un simple état de paix parfois très injuste, dépend avant tout du progrès des idées morales. Quand, à La Haye, il s'agissait d'aviser aux moyens de préserver la paix, de faciliter et de développer les solutions pacifiques de litiges internationaux, la plus haute autorité morale du monde, le Souverain Pontife, avait sa place marquée dans les délibérations. Au nom de la religion et des droits de l'humanité chrétienne, il était intervenu à maintes occasions dans les conflits internationaux pour rappeler et recommander la justice, la paix, le respect des engagements, les devoirs mutuels, posant ainsi contre les abus de la force la barrière de la raison et du droit international. L'objet de la conférence était intimement lié avec son auguste ministère. Les paroles de Joseph de Maistre nous montrant comment, par le divin fondateur de l'Eglise et en vertu des traditions séculaires, le chef spirituel de la catholicité possède une sorte d'investiture naturelle comme pacificateur, ne semblent avoir rien perdu de leur valeur ; « La

puissance pontificale est par essence la moins sujette aux caprices de la politique. Celui qui l'exerce est de plus toujours âgé, célibataire et prêtre, ce qui exclue les quatre-vingt-dix-neuf centièmes des erreurs et des passions qui troublent les Etats. Enfin, comme il est éloigné, comme sa puissance est d'une autre nature que celle des souverains temporels et qu'il ne demande jamais rien pour lui, on pourrait croire assez légitimement que si tous les inconvénients ne sont pas levés, ce qui est impossible, il en resterait du moins aussi peu qu'il est permis de l'espérer, la nature humaine étant donnée, ce qui est pour tout homme sensé le point de perfection. La non-représentation de la Papauté à La Haye qui s'explique par des considérations qui règlent la politique italienne, est donc profondément regrettable. Si l'on recule devant la perspective de voir une entreprise d'intérêt général entraîner des lésions au détriment de certains intérêts particuliers plus ou moins respectables, l'on se reconnaît par là incapable de mener à bien l'entreprise commune projetée. Après ces quelques remarques d'ordre général, examinons à présent l'œuvre des deux conférences de La Haye en ce qui concerne la médiation.

Pour apprécier avec équité le résultat de ces augustes réunions, il convient d'abord de ne pas attacher une importance excessive aux expressions de pure volonté, aux engagements, réduits au cas de possibilité. Ce sont avant tout des marques temporaires de bonne volonté dont les souverains et les hommes d'Etat ont été de tous temps prodigues. Elles ont cependant exercé une certaine influence sur les mœurs politiques en préparant le terrain pour des améliorations futures. La convention de La Haye de 1899 relative au règlement pacifique des conflits internationaux débute par la disposition suivante qui forme l'art. 1[er] : « En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats, les Puissances signataires conviennent d'employer leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux ». D'aucuns ont vu dans ce texte non pas une manifestation d'intentions louables d'une grande portée morale, mais « un défi jeté à certaines aspirations belliqueuses de notre époque, une déclaration importante, conforme au besoin ardent de paix des nations ». Cependant, l'expérience allait bientôt révéler que la force jouait un rôle aussi grand que jamais dans le règlement des choses humaines, plus grand même que jadis si l'on envisage les proportions toujours plus considérables de l'armement chez les grands Etats et les énormes dimensions des guerre modernes. Dans un siècle amoraliste où les nations cherchaient la puissance comme les individus la richesse, où tout scrupule s'évanouissait devant le mirage du succès, où l'opportunisme moral et politique était la règle suprême des individus et des Etats, la paix ne pouvait pas régner simplement à l'aide de quelques nobles

déclarations humanitaires en opposition avec les mœurs profondes du temps.

L'art. 2 poursuit : « En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les Puissances signataires conviennent d'avoir recours, autant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies ». C'est ce qu'on appelle la médiation demandée. Elle ne peut pas se produire à l'occasion de tous les différends sans distinction. Ainsi, dans les contestations de peu de gravité où les négociations directes ont leur domaine d'activité propre, elle est écartée afin d'éviter des ingérences sans raison d'être mais non sans danger, susceptibles d'envenimer le conflit au lieu de l'apaiser. L'idée qui a inspiré l'art. 2 du projet russe remonte au treizième protocole du Congrès de Paris 1856, avec cette différence cependant que le vœu d'alors semblait avoir été remplacé par un engagement tempéré. Dans la note explicative, annexée au projet russe, le cabinet de Saint-Pétersbourg avait fait ressortir qu'un engagement absolu et général aurait toutes les chances de rester à l'état de lettre morte, qu'il convenait de le tempérer pour éviter le scandale de violations flagrantes. « La demande de médiation présuppose nécessairement un accord préalable entre les Etats intéressés au sujet de la nécessité ou de l'opportunité de celle-ci. Or, un accord semblable n'est pas toujours possible dans l'ardeur d'un conflit entre des intérêts diamétralement opposés. En tous cas, il ne peut être question de rendre obligatoire la demande de médiation pour les Etats dont les intérêts sont en jeu et cela notamment pour la raison que cette demande exige la concordance des volontés opposées et l'accord des parties, concernant le choix du médiateur.

Il va de soi que dans les traités, il ne peut être question de la détermination obligatoire pour les parties du choix d'un médiateur dont les conseils ne peuvent avoir qu'une autorité morale, déterminée par le respect et la confiance qu'il inspire aux parties intéressées. La désignation des médiateurs doit nécessairement se produire par l'accord des parties ; or, comme cet accord dépend absolument de leur bonne volonté et peut même, si ce bon vouloir est acquis, se trouver irréalisable, il s'ensuit que l'on ne doit pas considérer la demande de médiation comme obligatoire par les Etats directement intéressés. Si même les traités imposaient un pareil devoir aux Etats, en cas de conflit ce devoir resterait en général lettre morte, car les conventions ne sauraient obliger les Etats, en dépit de tout, à arrêter leur choix sur tel ou tel médiateur... Il ne peut pas être question de médiation obligatoire car ce moyen pacifique doit rester, par sa conception même, absolument facultatif ». (Conférence internationale de la Paix, quatrième partie, annexes page 8).

L'obligation inscrite dans la première partie de l'art. 2 a donc été considérablement atténuée par la réserve « en tant que les circonstances

le permettront ». C'est une porte de sortie, permettant aux Etats d'éluder l'engagement sans le violer formellement. Le délégué de l'Allemagne, le docteur Zorn, a raconté comment il avait fallu un combat vif et intéressant pour l'insertion de cette réserve. Lors de la discussion de l'art. 2, Asser, l'éminent jurisconsulte hollandais, demanda la suppression de la clause de circonstance qui, d'après lui, retirait toute valeur à cet article. Il ne devait dépendre d'aucune circonstance que les Etats acceptassent la médiation. Dans tous les cas, il fallait que l'obligation juridique en fût imposée. Le docteur Zorn riposta que, sans la clause de circonstance, non seulement l'art. 2, mais la convention entière serait absolument inapplicable. Aucun Etat, conscient de sa dignité, ne pourrait se laisser lier dans la satisfaction de ses intérêts au point où le ferait ce texte sans la soupape de la clause.

Le délégué de l'Allemagne eut gain de cause. « Ce tempérament, dit le chevalier Descamps, a été accepté comme étant en rapport avec les exigences pratiques éventuelles sans être considéré toutefois comme opposé aux intentions qui avaient inspiré les premières formules ». En effet, il est excessivement dangereux de poser une règle absolue, alors qu'on se rend très bien compte qu'en fait, il sera parfois impossible de l'appliquer. Si l'on ne se prêtait pas à des transactions, à des nuances, à des formules un peu vagues, on n'aboutirait souvent à rien du tout ou à une violation scandaleuse de l'obligation contractée. L'éducation nécessaire se fait peu à peu, parallèlement au progrès des idées morales et du perfectionnement des mœurs, sans lesquelles les lois ne sont que des déclarations solennelles de principes abstraits. Comme les Etats que divise un litige sont maîtres de recourir ou non à la médiation, suivant leur appréciation des circonstances, le tout se ramène à une question de moralité et d'honnêteté. Les nations font leur droit des gens selon leur état de civilisation. Les hypothèses et les principes ne sont respectés par l'histoire que dans la mesure où ils tiennent compte des faits, des mœurs des nations, de la politique des gouvernements et correspondent aux lois réelles du développement des peuples.

L'art. 3 de la convention stipule que : « Indépendamment de ce recours, les Puissances signataires jugent utiles (les mots *et désirable* ont été ajoutés en 1907) qu'une ou plusieurs Puissances, étrangères au conflit, offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités. L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou par l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ». Cet article se rapporte à ce que l'on appelle la médiation offerte ou spontanée. La note russe avait fait remarquer que la médiation peut avoir pour effet de hâter la fin de la guerre, mais qu'il vaudrait mieux que l'offre en fût faite avant que

pendant la guerre, parce que la guerre, même localisée, est un mal international. En effet, « les Etats modernes ne peuvent pas rester indifférents aux conflits internationaux en quelqu'endroit qu'ils puissent surgir et quelles que soient les parties en cause. A l'heure qu'il est, la guerre, survenant même entre deux Etats apparaît comme un mal international. Pour combattre ce mal, on a besoin de moyens d'une portée générale. Il faut réunir les efforts de tous les Etats et de chaque Etat en particulier ». Un autre argument est également donné en faveur de la médiation préventive. C'est que les Puissances tierces restent souvent neutres pendant toute la durée de la guerre, mais qu'elles ne se gênent pas après pour intervenir et en modifier les résultats. La Russie se souvint du tour qu'on lui avait joué à la Conférence de Berlin pour le traité de San Stefano.

Une offre de médiation constitue toujours une démarche particulièrement délicate en tant qu'elle peut être mal interprétée par les Etats en litige, revêtir à leur égard un caractère blessant et ainsi compromettre leurs bons rapports avec ceux qui s'offrent comme médiateurs. Si donc l'art. 3 affirme implicitement le devoir moral pour tous les Etats neutres d'offrir leur médiation afin de prévenir ou terminer des conflits armés, il le tempère sagement par la réserve, « en tant que les circonstances s'y prêtent ». Ce tempérament indique nettement qu'il ne s'agit pas de donner carrière à des démarches qui ne seraient point marquées du sceau de la prudence, de l'opportunité, d'une sage appréciation des événements et d'un sincère désir de pacification.

D'autre part, pour empêcher les Etats de s'abstenir de toute médiation, de crainte de s'aliéner sans raison suffisante les sympathies de l'une ou l'autre des parties en cause, on a voulu que le fait de l'offrir ne fut jamais considéré comme un acte peu amical, c'est-à-dire hostile ou simplement désagréable ou contrariant. Cela est vite dit dans un acte diplomatique. Dans nombre de cas, les Etats regarderont quand même peu amicale l'offre d'une médiation qui contrecarre ou paralyse leurs visées politiques. C'est aux Puissances tierces d'examiner avec tact et prudence si « les circonstances s'y prêtent » en se rappelant bien que pour être efficace et utile, la médiation présuppose un désir plus ou moins secret d'entente et de conciliation.

M. Veljkowitch, délégué de la Serbie, avait fait remarquer qu'il conviendrait de prévoir le cas où la Puissance à qui on a fait une offre conciliatrice ne serait pas en mesure de l'accepter. Il avait proposé en conséquence de décider que le refus d'agréer une offre de médiation ne peut également pas être considéré comme un acte peu amical. En effet, la médiation, offerte par certaines grandes Puissances peut être parfois dangereuse pour de petits Etats. Entre les mains d'une Puissance habile et entreprenante, elle peut être un instrument insidieux d'action conquérante. Si elle ne pouvait pas être facilement repoussée par des

Etats faibles, les Etats puissants, sous prétexte d'apaiser, au nom des devoirs suprêmes de la communauté des Etats, des conflits, mais en réalité pour dicter des solutions intéressées cachant un désir de prépotence, pourraient influer trop fréquemment et d'une façon abusive sur la liberté de décision des Etats, trop faibles pour résister aux pressions intempestives. La médiation en tant que préliminaire d'une intervention a toujours suscité des méfiances marquées et justifiées de la part des petits Etats. On n'a pas voulu transformer en une stipulation expresse la proposition serbe pour ne pas avoir l'air d'encourager le refus de la médiation, mais il a été convenu que la remarque du délégué serbe était sur ce point l'interprétation authentique de la pensée de la Conférence. Elle a été à cet effet insérée dans le procès-verbal.

L'art. 4 de la convention précise le rôle du médiateur qui consiste « à concilier les prétentions opposées et apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit », et l'art. 5 poursuit : « Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés ».

L'art. 6 précise le caractère de la médiation et sa différence avec l'arbitrage. « Les bons offices et la médiation soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des Puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil, et n'ont jamais force obligatoire ». Théoriquement, la sphère où se meut la médiation est et doit demeurer la sphère des conseils amicalement offerts ou demandés. Le médiateur doit s'abstenir de donner à son intervention une allure intempestive ou coercitive. Cependant, dans la réalité des faits, lorsque l'interposition amiable du médiateur a été acceptée et a fait entrevoir la possibilité d'une transaction équitable à ses yeux, il considère souvent qu'il est du devoir moral des parties litigantes d'accepter sa proposition, à moins de s'exposer aux soupçons de mauvaise foi ou au reproche de persévérer dans des prétentions, jugées exagérées et contraires à la justice.

L'autorité morale dont le médiateur peut user pour amener une réconciliation est une notion suffisamment élastique, qui peut donner lieu à des interprétations assez extensives pour permettre aux ambitieux et puissants de la transformer plus ou moins en intervention. Ici, comme ailleurs, le tout se ramène donc à une question de moralité et d'honnêteté. La valeur réelle de tout texte, de tout système, quel qu'il soit, dépend avant tout de la valeur morale et intellectuelle de celui ou de ceux qui s'en servent. Aux mains d'ambitieux et de puissants sans scrupules, les meilleurs instruments de justice et de paix se transforment aisément en moyens insidieux d'oppression ou de guerre. Il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais d'institutions, capables de distribuer d'une manière mécanique la justice, la paix et la concorde entre les

peuples. Elles ne peuvent résulter que de l'amélioration morale de l'humanité, d'une lente transformation du cœur humain.

En vertu de l'art. 6 dû à l'initiative du comte Nigra, « l'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures *préparatoires* à la guerre. Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours ». La médiation, destinée à conserver ou à rétablir la paix, semblerait devoir suspendre, dès qu'elle est acceptée, tous préparatifs ou toutes opérations de guerre. Mais si sa conséquence normale et immédiate était telle, les Etats en litige pourraient craindre, en y recourant de perdre le bénéfice d'une avance dans leurs préparatifs militaires ou d'une position dont les avantages doivent être immédiatement poursuivis. De peur de compromettre leurs intérêts dans la guerre éventuelle ou déjà engagée, ils se détourneraient d'une médiation qui aurait simplement pour effet de permettre à un adversaire de mauvaise foi d'achever, par une fausse manœuvre de paix, ses préparatifs de guerre ou d'améliorer sa situation militaire. C'est pour obvier à ces inconvénients et rendre la médiation plus facilement acceptable que l'art. 7 a été créé.

Enfin, sur la proposition du délégué américain, Mr. Holls, la Conférence a organisé et recommandé, dans l'art. 8 de la Convention, une médiation générale, appelée bilatérale ou de concert. Elle a pour objet de faciliter les solutions amiables par un mandat, donné à des Puissances tierces, en vue de représenter les parties en litige dans la discussion de la difficulté. L'insuccès d'une tentative de médiation provient souvent de la difficulté du choix d'un médiateur. Pour que la médiation réussisse, il faut que le médiateur inspire confiance aux Etats en litige. Or, il est souvent difficile de trouver un tiers intermédiaire qui jouisse également d'un crédit entier auprès de toutes les Puissances qu'un conflit divise. La médiation spéciale suggérée par Mr. Holls essaye de tourner la difficulté. Voici le texte : « Les Puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante. En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une Puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la Puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques. Pendant la durée de ce mandat, dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement aux Puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend. En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces Puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix ». Lors de

la discussion de cette proposition, Mr. Holls en a expliqué la base psychologique de la façon suivante : « C'est une vérité, dit-il, qui saute aux yeux et qui a toujours été consacrée dans la vie privée par la constitution de seconds ou témoins dans les affaires d'honneur, qu'à la veille d'une rencontre fatale, il vaut mieux laisser la discussion des points controversés à des tiers qu'aux parties intéressées elles-mêmes. Le témoin jouit de l'entière confiance de son ami dont il s'efforce de défendre les intérêts de son mieux jusqu'à ce que l'affaire ait une solution. N'étant cependant pas directement en cause, il conserve toujours la liberté d'un ami commun ou arbitre ». Ces idées, d'une inspiration très généreuse, ont quelquefois le tort de trop comparer la guerre à un duel, le choix d'un médiateur à celui d'un témoin. Remarquons encore que le rôle des témoins consiste uniquement à examiner si l'honneur de leurs clients respectifs exige ou non que le duel ait lieu, tandis que celui du médiateur tend à concilier les parties adverses. La médiation de concert entraîne également le risque possible de voir les tiers intermédiaires épouser les querelles des contendants au lieu de les apaiser, de donner au conflit probable une extension encore plus grande, ce qui serait contraire au but pacifique poursuivi. Elle pourrait même servir à accélérer la guerre au lieu de l'éviter. D'ailleurs, ne peut-on pas toujours prévoir que toute organisation convenue tournera au profit des uns et au détriment des autres ? Un moyen d'éluder la difficulté précitée aurait consisté à laisser les deux Puissances choisies nommer une troisième, médiateur unique, par analogie de ce qui se passe quelquefois en matière d'arbitrage. Mais cette solution pourrait ne pas tenir un compte suffisant de l'élément de confiance qui se trouve à la base de la médiation et lui donne son efficacité réelle. Jusqu'à présent, la confrontation des faits nous manque.

***

Pour bien saisir le caractère particulier de la médiation, sa valeur pratique, il faut la suivre dans la réalité vivante et examiner une espèce concrète où elle arrive jusqu'aux limites de son caractère et frôle en quelque sorte l'arbitrage. Dans les modes de règlement pacifique des litiges internationaux, il y a en effet une pénétration réciproque constante. Les jurisconsultes les analysent, les divisent en une série de catégories, nettement séparées les unes des autres, tandis que dans la réalité plus complexe elles se pénètrent réciproquement. Il y a des arbitrages où l'arbitre agit comme un médiateur, il y a des commissions internationales d'enquête où les commissaires qui doivent juger simplement les faits rendent une véritable sentence, il y a même des cas de médiation où le médiateur tient tellement compte du droit que, tout en restant médiateur, il se comporte en arbitre, si bien que l'on peut parfois se demander si l'on se trouve en face d'une médiation ou d'un arbitrage.

L'exemple le plus important de médiation, celui où les règles de ce mode de solution pacifique des conflits internationaux ont été le plus scrupuleusement observées et le plus sagement appliquées est sans aucun doute la médiation de Léon XIII dans l'affaire des Iles Caroline. La qualité des personnages intéressés, la nature éminemment délicate du litige, la procédure suivie et les résultats obtenus ont donné à cet événement un retentissement légitime. L'homme d'Etat le plus fier, le plus réaliste du continent, le maître des armes, le prince de Bismarck, avait reconnu qu'il pouvait soumettre sa conduite, dans une affaire internationale, à l'appréciation du Pape sans soldats, sans force matérielle. C'était une preuve que le Souverain Pontife occupe encore dans notre monde sceptique contemporain une place spirituelle exceptionnelle (1).

En 1885, deux navires espagnols stationnaient dans le port de Yap qui fait partie des Carolines. Dans la soirée du 24 août, un de ces bâtiments, *le Manille,* s'apprêtait à procéder à l'occupation de l'île quand une canonnière allemande, *Iltis,* survint et, arborant le drapeau impérial, proclama la prise de possession de l'île au nom de l'empire allemand. Les commandants espagnols élevèrent immédiatement d'énergiques protestations. L'ambassadeur d'Espagne à Berlin reçut l'ordre de transmettre les plaintes du gouvernement madrilène au sujet d'une pareille façon d'agir.

A cette époque, Bismarck hésitait encore à se lancer résolument dans la politique coloniale dont il redoutait les aventures et les complications possibles : « Je ne veux point, dit-il, créer des colonies pour y attirer des émigrants et établir des fonctionnaires et des artisans... Il est utile de ménager les droits acquis par d'autres nations, de ne point s'avancer sans faire des ouvertures aux Etats qui pourraient prétendre à quelques droits anciens et de ne pas engager l'Allemagne dans un conflit avec les Puissances européennes. » Aussi, par suite de ces idées, lorsqu'en 1885 se produisit l'affaire des Carolines, Bismarck était prêt à régler à l'amiable avec la Cour madrilène le conflit pendant. L'illustre chancelier de fer, s'il a proclamé avec complaisance « durch Eisen und Blut » était cependant trop intelligent pour s'illusionner sur la valeur de ce moyen. Ce grand Prussien cynique est avant tout diplomate, poursuivant un but précis, limité et parfois médiocre. Il se sert de la force sans en être un adorateur mystique. Il sait que c'est à elle qu'il faut parfois demander au moment propice le coup de foudre qui abattra l'ennemi, mais il comprend aussi qu'il ne faut pas se compromettre inutilement en sa compagnie. Il a le sens des impondérables et le goût inné de l'homme de génie pour l'équilibre, la mesure, la modération. Pour saisir toute la finesse diplomatique, la netteté du coup d'œil de Bismarck

(1) Lefebvre de Behaine. L'affaire des Carolines. Revue des Deux-Mondes. 1er juillet 1887.

dans l'affaire des Carolines, il faut dire au préalable quelques mots de la politique intérieure de l'Allemagne. Le « Kulturkampf » dans lequel il s'était jeté après 1870 par crainte de la conjonction d'une monarchie française avec l'Autriche, le Pape et les éléments catholiques du sud de l'Allemagne, conjonction qui aurait mis son œuvre encore fragile à deux doigts de sa perte, touchait à sa fin grâce à la politique « anticléricale » des républicains de Paris. Après la mort de Pie IX, il abandonna sa chasse au catholicisme qui n'était au fond qu'une manœuvre de politique extérieure. Léon XIII, esprit fin, d'une souplesse toute diplomatique, avait écrit à l'empereur pour regretter de ne pas trouver entre le Saint-Siège et lui les relations de naguère. Après maintes démarches des diplomates prussiens à Rome et de hauts prélats en Allemagne, les relations officielles entre les Cours papale et impériale furent reprises. C'est dans cette période de rapprochement et de négociations délicates que survint l'incident des Carolines, conflit colonial lointain, qui au fond troubla peu le chancelier, mais dont son habileté manœuvrière allait s'emparer pour se montrer pleine de déférence envers le chef de la catholicité. Il escomptait ainsi gagner l'appui puissant du centre du Reichstag, la faveur du pape, heureux de voir dans une question de politique internationale sa valeur reconnue, et une solution amiable du différend hispano-germanique. En écrivant à Léon XIII, Bismarck ne l'appelait pas Saint-Père mais Sire. C'était une habile flatterie, puisque c'était reconnaître dans le protocole extérieur les attributs perdus de sa puissance temporelle. Pour le règlement des Carolines, le grand Prussien qui savait à l'occasion adoucir ce froncement de sourcils qui, suivant la légende fit trembler l'Europe, proposa au Pape de recourir à l'arbitrage. Léon XIII, aussi fin politique que son interlocuteur de Berlin, sut éviter le piège d'un arbitrage particulièrement délicat et épineux. La cour madrilène l'y aida d'ailleurs. Sentant tous les dangers d'un arbitrage, elle demanda au Pape d'intervenir comme médiateur. Le Souverain Pontife saisit habilement cette proposition de s'entendre, non comme juge intransigeant sur la stricte application du droit, mais en conciliateur sagace et prudent qui tend à provoquer un arrangement équitable, tout en favorisant autant que possible le bon droit. Examinons à présent les deux thèses en présence et leurs arrangements juridiques respectifs.

A l'appui de ses prétentions, la cour de Madrid faisait valoir les trois arguments suivants : 1) la bulle du pape Alexandre VI de 1493 qui adjugeait implicitement les Carolines aux Espagnols.

2) La priorité de découverte des îles, réalisée au seizième siècle par le navigateur Francisco Lezcano qui, en l'honneur du Roi Charles II les avait baptisées Carolines.

3) Le consentement tacite des peuples de considérer ses droits comme incontestés jusqu'alors.

Le gouvernement allemand, de son côté, invoqua également trois arguments, à savoir :

1) L'art. 35 de l'acte de Berlin du 26 février 1885 qui exige pour la validité d'une occupation qu'elle soit effective.

2) L'existence d'établissements commerciaux allemands dans cette île où les Espagnols n'en avaient pas, ce qui semblait indiquer de la part de ces derniers l'abandon de toute prétention à la souveraineté.

3) En 1874, les cabinets de Londres et de Berlin avaient expressément refusé de reconnaître les droits de l'Espagne sur les îles Carolines sans que ce refus ait provoqué des protestations de la part du gouvernement madrilène.

Les deux grands arguments espagnols sont donc la bulle papale et la priorité de découverte. Leur valeur strictement juridique est loin d'être irréfutable comme l'on peut aisément s'en rendre compte. A l'époque des grandes découvertes géographiques, les Papes, par une série de bulles, faisaient don à certaines Puissances de terres et de mers encore inconnues. Ce pouvoir de distribution, à supposer qu'il ait jamais existé d'une façon irréfutable vis-à-vis des Puissances Catholiques, ne saurait être invoqué à l'encontre de gouvernements protestants dont les Etats étaient sécularisés. Dans un droit international sécularisé à partir des traités de Westphalie en 1648, l'argument de la puissance papale perdait sa valeur. Le premier titre juridique mis en avant par la cour de Madrid était donc frappé de nullité. Le second, s'appuyant sur la priorité de découverte, prêtait également à discussion.

Nous nous trouvons donc ici en présence du problème juridique de la fixation des conditions requises pour qu'un Etat put, par voie d'occupation, se réserver une autorité exclusive sur un territoire, en écartant légitimement les compétitions des autres. Ce problème a donné lieu fort souvent à de longs et terribles conflits. En doctrine, la question semble avoir été résolue depuis longtemps. Déjà à l'époque de Vattel, on était à peu près d'accord pour exiger que l'occupation fut effective et pour répudier les anciennes pratiques suivant lesquelles des prises de possession fictives suffisaient, de telle sorte que, en faisant une simple démonstration sur un rivage, en y érigeant une croix, en y plantant un drapeau ou même en invoquant simplement la priorité de découverte, on se déclarait maître d'immenses étendues, même d'un continent tout entier. La notion du droit, mieux compris suivant les principes des jurisconsultes romains, avait fait triompher ce principe de raison et d'équité qu'un Etat ne peut écarter une autorité autre que la sienne d'une région où il n'a pas établi réellement sa propre souveraineté et où il ne justifie pas sa domination exclusive par l'exercice véritable de son pouvoir. Dès le seizième siècle, avant même la découverte espagnole des Carolines, cette théorie de l'occupation effective avait été affirmée, sinon toujours pratiquée, par l'Angleterre. Nous en trouvons une trace fort nette dans

la réponse de la reine Elisabeth, en 1580, à l'ambassadeur de Philippe II, Mendosa, qui se plaignait de l'expédition anglaise de Drake : « De même qu'elle ne reconnaissait pas aux Espagnols le droit d'avoir un titre par donation de l'évêque de Rome, ainsi elle ne leur reconnaissait pas le droit d'avoir des places autres que celles qui se trouvaient actuellement en leur possession. Pour avoir touché seulement ici et là sur une côte et avoir donné des noms à quelques rivières et caps, c'étaient des choses trop insignifiantes pour qu'elles puissent en aucune manière donner droit à la propriété, à la souveraineté au delà des parties qu'ils avaient actuellement colonisées et qu'ils continuaient d'habiter. » (Cité par Vattel). L'art. 35 du traité de Berlin en 1885 était venu confirmer ces vues en disant : « les Puissances signataires du présent acte reconnaissent l'obligation d'assurer dans les territoires occupés par elles, sur les côtes du continent africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit dans les conditions où ils seront stipulés ». Le premier vocable de cette rubrique, le mot « déclaration » montre clairement qu'à la conférence de Berlin l'on n'avait pas la prétention de formuler un principe nouveau en proclamant que les occupations doivent être effectives, mais simplement de fixer une règle de droit jusqu'alors plus ou moins indécise. Les déclarations de l'ambassadeur britannique consignées dans les procès-verbaux viennent apporter à cette interprétation une preuve complémentaire. En effet, elles indiquent très nettement qu'il s'agissait de donner les assurances pour l'avenir « que les principes posés unanimement par les jurisconsultes et les juges de tous pays seront appliqués dans la pratique ». L'innovation consistait à exprimer pour la première fois la règle de l'effectivité dans un acte diplomatique, accepté par les principales Puissances, à en faire une prescription légalement et non pas seulement théoriquement obligatoire dans leurs établissements coloniaux. En effet, la pratique des occupations fictives, si féconde en conflits internationaux, était loin d'être abandonnée malgré les protestations de la doctrine depuis Vattel. La Grande-Bretagne, par exemple, usant d'une théorie, créée par ses jurisconsultes et devenue une pratique coutumière de sa diplomatie, avait souvent prétendu faire rentrer dans la sphère de son autorité, quand les circonstances lui semblaient favorables, les territoires qui dépendaient « naturellement » de régions voisines qu'elle avait déjà acquises. Pour couper court à toute équivoque et mettre un terme à des théories trop élastiques, l'on avait voulu affirmer la nécessité du caractère effectif des occupations. « Sinon », remarquait malicieusement Bismarck, « on aurait vu en Afrique une étrange application de la doctrine de Monroë. Après avoir dit : l'Amérique aux Américains, on aurait dit : l'Afrique... aux Anglais ».

Cependant, les contradictions entre la pratique et la théorie de l'effectivité des occupations avaient été et restaient encore telles qu'à la

conférence de Berlin Saïd Pacha fit des réserves formelles, d'ailleurs acceptées, pour les possessions du Sultan, même sur le littoral, au nord et à l'est du continent africain jusqu'au cap Ras Hafun. De même, le plénipotentiaire de France, le baron de Courcel, fit exclure de la réglementation nouvelle l'île de Madagascar. L'intention des Puissances de ne pas donner aux règles énoncées un caractère de rétroactivité est d'autre part clairement révélée par le nombre de déclarations pendant la conférence et par le rejet d'une proposition du délégué américain Kasson qui voulait que l'on exigeât le caractère effectif même pour les occupations déjà effectuées.

Quelque raisonnable qu'elle fût en tant qu'elle aurait forcé les « gouvernements à rendre effectives pour l'avenir leurs occupations anciennes », cette proposition se heurta aux engagements pris de ne pas revenir sur les faits accomplis et à la résistance invincible de certains pays, notamment de l'Angleterre, à toute discussion sur la validité de leurs acquisitions antérieures.

Dans ces conditions, est-ce que, suivant les principes généraux du droit, un acte comme celui de Berlin peut avoir une portée rétroactive générale ? Est-ce qu'une règle, établie en 1885, peut s'appliquer à un droit qu'on prétend s'être formé à une époque antérieure de plusieurs siècles ? Invoquer le principe de l'effectivité des occupations pour prétendre que c'est l'Allemagne qui dans le conflit des Carolines avait le bon droit pour elle contre l'Espagne ne semblait pas possible. Cependant, si l'on n'a pas voulu étendre l'acte de Berlin en dehors du littoral africain (qui est un terrain bien défini contrairement à l'intérieur de l'Afrique), c'est qu'on ne pouvait pas encore le faire, d'une manière exacte, dans ces dernières régions. Si l'acte de Berlin est limité aux seules côtes, c'est pour une raison particulière à l'Afrique et qui ne saurait s'étendre aux pays tout en littoral comme les îles Carolines. Mais d'un autre côté, puisque la France avait fait exclure de la réglementation nouvelle l'île de Madagascar, pourquoi ne pas laisser l'Espagne bénéficier du même régime en ce qui concerne les îles Carolines ou est-ce que cette concession expresse au profit du Cabinet de Paris devenait inapplicable à la cour madrilène en l'absence de toute stipulation ? Ce sont là des questions éminemment délicates et épineuses qui rendaient les titres juridiques de l'Espagne sur les Carolines douteux et précaires. Cette précarité s'augmentait considérablement du fait que l'Allemagne et l'Angleterre avaient refusé en 1874 de reconnaître les droits d'Alphonse XII sur les îles contestées et que le cabinet de Madrid n'avait pas protesté contre ce refus. Il y avait d'ailleurs, entre la découverte et la prise de possession effective, par l'envoi d'un détachement de troupes espagnoles dans le port de Yap au moment de l'arrivée des canonnières allemandes, une distance de plusieurs siècles. Pour toutes ces raisons, un arbitre, juge intransigeant sur la stricte

application du droit, n'aurait guère pu rendre une sentence favorable à l'Espagne. Mais ce qu'il y a de curieux, c'est que sa situation aurait été la même à l'égard de l'Allemagne qui ne pouvait nullement prouver qu'elle possédait les droits, déniés à l'autre partie litigante. L'empire allemand ne pouvait, en effet, fonder ses prétentions que sur le caractère effectif de son occupation. Mais cette occupation était à peine esquissée, ébauchée. L'on ne peut pas soutenir qu'il y ait un commencement de titre dans le fait des commerçants allemands d'avoir fondé des comptoirs à Yap. Dès lors, l'arbitre n'aurait pu que constater que si l'Espagne n'avait pas de titres irréfutables à la souveraineté des Iles Carolines, l'Allemagne n'en possédait pas davantage. Dans cette situation, il aurait eu à prononcer un « non-liquet », en renvoyant les parties dos à dos. Après l'arbitrage, elles se seraient trouvées dans une situation identique à celle où elles étaient avant.

C'est pour éviter cette impasse, semée de problèmes juridiques des plus délicats et de questions politiques des plus épineuses, que le fin esprit de Léon XIII sut transformer la demande d'arbitrage en une requête de médiation où toutes ses qualités de souplesse insinuante et de sage modération pouvaient se donner libre carrière et où il pouvait mettre sa haute autorité spirituelle au service de la justice et de l'équité pour le triomphe de la paix et de la réconciliation des peuples.

Dans les considérants, la décision commence ainsi : « La découverte faite par l'Espagne au seizième siècle des îles qui font partie de l'archipel des Carolines et Palaos et une série d'actes accomplis en ces mêmes îles à diverses époques par le gouvernement espagnol pour le bien des indigènes ont créé, selon la conviction de ce gouvernement et de sa nation, un titre de souveraineté, fondé sur les maximes du droit international, invoquées et suivies à cette époque dans le cas de conflits analogues. » Avec une remarquable habileté et finesse psychologique, le Souverain Pontife rappelle l'argumentation de l'Espagne, son titre d'évangélisation par les missionnaires, sans cependant se prononcer sur la valeur objective de ce titre dans le droit moderne. « D'autre part, continue Léon XIII, l'Allemagne, ainsi que l'Angleterre ont déclaré expressément en 1875 au gouvernement espagnol qu'elles ne reconnaissaient pas la souvraineté de l'Espagne sur les dites îles. Le gouvernement impérial pense au contraire que l'occupation effective d'un territoire est ce qui donne naissance à la souveraineté sur ce territoire et que cette occupation n'a jamais été faite par l'Espagne pour les Carolines ; c'est conformément à ce principe qu'il a opéré dans l'île Yap et en cela, comme l'a fait pour sa part le gouvernement espagnol, le médiateur se plaît à reconnaître toute la loyauté du gouvernement impérial. » Le Souverain Pontife retient le titre de l'Allemagne, insiste sur sa valeur juridique sans toutefois le discuter. Il se borne à reconnaître la parfaite loyauté, la bonne foi absolue du gouvernement impérial. En mettant

en évidence la conviction du peuple espagnol et la bonne foi des autorités allemandes, le médiateur donne satisfaction aux deux parties. Cette distribution d'arguments contradictoires de valeur très différente est un chef-d'œuvre de finesse diplomatique. Il fait penser à une ciselure d'art où tout respire la perfection d'un artiste sans égal. Il y a ici une harmonisation des plus parfaites des droits et intérêts en présence, faite avec une adresse et une perspicacité de vues remarquables.

Pour régler le conflit qui lui avait été soumis, le Souverain Pontife propose aux deux parties contendantes, comme un acte de leur libre volonté, d'affirmer la souveraineté de l'Espagne sur les îles Carolines.

Ce qui importait à la fierté espagnole c'était de voir reconnaître sa prétention historique, son droit de souveraineté, symbole spirituel de sa grandeur passée. En défendant la souveraineté de l'Espagne sur les îles Carolines, le Pape semblait ne pas tenir compte de la règle de l'occupation effective. Mais pour montrer qu'il l'acceptait, il proposa au gouvernement espagnol de s'engager à rendre effective la souveraineté à laquelle il se croyait avoir droit, en établissant le plus tôt possible, dans le dit archipel, une administration régulière avec une force suffisante pour garantir l'acte et les droits acquis. Si la Cour de Madrid avait la souveraineté, elle devait cependant concilier le droit ancien avec le droit nouveau.

Ce que l'Allemagne recherchait avant tout aux îles Carolines, c'était des droits de commerce, de navigation et de pêche. Pour donner une satisfaction légitime à ces désirs il suffisait de grever la souveraineté de l'Espagne d'un certain nombre de servitudes. Le Souverain Pontife proposa donc fort habilement d'accorder à l'Allemagne pleine et entière liberté de commerce, de navigation et de pêche, la liberté de faire dans ces îles des plantations ainsi que d'y établir une station navale de charbon. Cette solution avait l'immense avantage de concilier d'une façon très heureuse l'amour-propre espagnol et les intérêts allemands.

Les deux parties contendantes acceptèrent les propositions pontificales par le traité de Rome le 17 décembre 1885. Un point curieux convient d'être rappelé : Le gouvernement espagnol s'engageait à faire acte d'occupation effective, mais il était prévu que certains points ne seraient pas immédiatement objets de cette mesure. Or, dans les points non-occupés, il serait toujours loisible aux commerçants allemands d'échapper à toute taxe, à tout tarif, et d'une façon générale, à toute application de la souveraineté espagnole. Ainsi, la souveraineté n'aurait d'effet que sur les points effectivement occupés. Sur les autres, l'Espagne n'aurait qu'un embryon de titre, une sorte de « inchoate title », pour employer un terme anglo-saxon.

Une fois de plus, la médiation s'était révélée comme un instrument de paix des plus précieux. Par l'élasticité qu'elle présente, par sa facilité à embrasser tous les genres de conflits, même ceux qui mettent en

jeu l'honneur ou les intérêts vitaux, par son extrême souplesse qui permet de l'adapter aux circonstances particulières de chaque espèce et de varier indéfiniment la forme de son action, la médiation peut parfois réussir là où d'autres moyens d'action échoueraient. Par sa discrétion et sa souplesse toutes diplomatiques, elle peut utilement ménager les susceptibilités des souverainetés dont elle fait opportunément fléchir les volontés sans les briser. Mais elle suppose toujours comme base psychologique un désir secret d'entente et de conciliation. Toutes les fois qu'on a voulu lui enlever son caractère consensuel, la faire dériver du principe d'une paix permanente imposée, au lieu du libre consentement des Etats d'entretenir entre eux des relations pacifiques, on a faussé son caractère et détruit son efficacité.

La médiation comme les bons offices tels qu'ils ont été fixés à La Haye, ont surtout le caractère d'une exhortation à user le plus souvent possible de ces modes de solution amiable. Il n'y a malheureusement point de texte de traité qui peut, à lui seul, empêcher un Etat de recourir aux armes lorsqu'il juge la guerre utile, opportune ou nécessaire, qu'il se croit capable de l'entreprendre avec succès et profit, et qu'il la désire. En toutes questions humaines, c'est l'esprit qui décide.

CHAPITRE IV

LES COMMISSIONS INTERNATIONALES D'ENQUÊTES

Si les hommes étaient gouvernés par l'intelligence pure, il ne serait pas difficile d'imaginer un plan logique de fédération générale du monde, ayant pour but de garantir la paix universelle. Mais l'expérience montre de façon irréfutable que ni gouvernants ni gouvernés ne sont de purs êtres intellectuels, et qu'ils sont mûs avant tout par des passions, des instincts, des préjugés, auxquels la raison ne sert souvent que d'avocat éloquent et insidieux. Comme les nations sont différentes, il est difficile que leurs intérêts, leurs traditions, leurs passions et affections ne se contrarient point, et à cet égard, les peuples démocratiques ont comme les autres leur instinct national avec ses passions ardentes, ses aspirations profondes et ses susceptibilités irritables. Les assemblées élues sont parfois aussi belliqueuses — et même davantage — qu'un souverain autocrate. Au fond, ce sont les peuples eux-mêmes dont la conduite aboutit à ce formidable choc de passions qu'est la guerre.

Pour assurer de plus en plus l'empire de la raison et le règne du droit dans les rapports internationaux, pour diminuer dans la mesure du possible les chances du conflit armé, il est utile de donner aux passions le temps de se calmer pour éviter une détermination, prise sous le coup de l'impression du moment, permettre à la lumière de se faire et à l'opinion publique d'apprécier en pleine connaissance de cause le grief. Dans les questions qui mettent en jeu les intérêts vitaux ou l'honneur national des Etats en conflit, le patriotisme s'enflamme aisément, les esprits s'exaltent, les imaginations s'échauffent. Au milieu de l'opinion publique frémissante et impulsive, le gouvernement éprouve de sérieuses difficultés à conserver un calme précieux. Parfois, il se voit obligé de céder au courant général qui réclame une attitude énergique et une solution immédiate par l'envoi de sommations à l'adversaire. Des exigences, formulées sur un ton impérieux, ont pour résultat d'empêcher l'Etat qui les reçoit de céder, sans porter atteinte à sa dignité. Or, l'important dans tout conflit, maladroitement engagé ou

dangereusement envenimé, mais dont on entrevoit les profits d'une solution pacifique, est de laisser à l'Etat antagoniste une issue, qui lui permette de se retirer du débat avec honneur. D'autre part, lorsque l'obscurité de certains faits est la cause de divergences de vues entre les Etats en conflit, il est souvent peu recommandable d'en confier l'examen à des nationaux qui n'ont pas toujours l'impartialité désirable, ni la liberté d'opinion nécessaire. Chacun d'eux travaille pour son gouvernement du mieux qu'il peut, comme un avocat et non comme juge. Le résultat de leurs investigations sera souvent d'aboutir à des conclusions contradictoires où se trouvent engagés l'honneur national ou la dignité de l'Etat. Une institution qui aurait pour but au contraire l'éclaircissement impartial du fait obscur par des tiers non directement intéressés dans le conflit, et qui laisserait aux passions le temps de se calmer et aux gouvernements la faculté de se dessaisir, momentanément et le plus vite possible, d'une question brûlante, et d'échapper habilement à la pression intempestive et impulsive de l'opinion publique, serait ainsi de nature à rendre des services appréciables à la cause de la paix. Ce sont ces considérations et ces espoirs qui ont donné naissance aux commissions internationales d'enquêtes lors de la première conférence de La Haye. La Commission internationale d'enquête est caractérisée par ce qu'elle a pour objet l'éclaircissement d'un fait obscur ; à la différence de la médiation qui est un instrument de conciliation, et de l'arbitrage qui est un jugement, elle constitue une simple expertise. Ces commissaires ne rendent pas une sentence judiciaire, ils ne proposent pas non plus un arrangement équitable et opportun.

Ce nouvel organe de pacigérance est une institution nouvelle et sans prototype historique. Toutefois, son utilité s'était fait sentir déjà avant sa création, de sorte que l'étude du passé révèle des cas où son application aurait pu rendre des services appréciables, sinon en faveur de la paix, qui ne se distribue pas automatiquement par des institutions plus ou moins parfaites, au moins au profit de la vérité qui doit diriger les consciences et guider les jugements. Le fameux incident du *Maine* offre ainsi un exemple caractéristique du rôle bienfaisant mais limité que peuvent jouer les commissions internationales d'enquête, et à ce point de vue, il mérite de retenir l'attention.

En 1898, des troubles ayant éclaté dans l'île de Cuba, le gouvernement espagnol concéda au cabinet de Washington d'y envoyer un navire de guerre pour assurer la protection des ressortissants américains. En vertu de cette autorisation, le cuirassé *Le Maine* vint bientôt mouiller dans le port espagnol de La Havane, lorsqu'une explosion le détruisit inopinément. C'était une perte cruelle pour les Etats-Unis, auxquels elle enlevait non seulement un vaisseau de combat important, mais aussi 259 de ses marins. L'incident prit une importance politique d'autant plus grande que les relations diplomatiques entre les deux

pays étaient fort tendues et que l'opinion américaine était belliqueuse. Le gouvernement madrilène non seulement nomma une commission nationale d'enquête en vue d'établir la vérité sur les causes de l'explosion, mais se vit en plus forcé de concéder aux Etats-Unis les mêmes facilités d'investigation. Les deux enquêtes nationales aboutirent à des conclusions diamétralement opposées. Le rapport des officiers de la marine américaine attribuait la perte du navire à une cause extérieure, telle qu'une mine sous-marine, placée par un ennemi perfide. A son avis, les autorités de l'île étaient responsables, sinon d'un acte de malveillance criminel, tout au moins d'une négligence coupable. L'Etat souverain qui exerce la police du port doit veiller à la sécurité des navires qui s'y trouvent et doit particulièrement préserver contre tout attentat les navires de guerre étrangers. Si donc la destruction du *Maine* était due à une cause externe, il est évident que la responsabilité du gouvernement espagnol était gravement engagée.

La commission espagnole de son côté déclara que seule une cause accidentelle et interne avait pu occasionner le désastre, et l'exemple du cuirassé français *Iéna,* dont la perte fut due à une déflagration spontanée des poudres à bord, est là pour montrer que la thèse espagnole n'a rien d'invraisemblable. En vue de prouver sa volonté pacifique, le cabinet de Madrid proposa de recourir à l'arbitrage, mais les Etats-Unis, qui ne virent dans cet accident qu'une raison de plus de précipiter la lutte qu'ils désiraient engager contre l'Espagne, rejetèrent la proposition de leur adversaire en maintenant comme absolument exactes les conclusions de leurs nationaux. De cette façon, ils soulevèrent l'indignation des Espagnols, accusés ainsi d'être les auteurs malveillants et hypocrites du désastre, tout en fortifiant dans leur propre pays les courants d'opinion, déjà fort hostiles aux Espagnols et de plus en plus animés d'intentions belliqueuses. Une commission internationale d'enquête dont l'impartialité n'aurait pu être suspectée par suite de la présence d'un commissaire neutre, aurait sans doute pu faire la lumière sur les causes réelles de la perte du *Maine*. Elle aurait permis aux deux parties, si elles avaient été de bonne foi et réellement désireuses d'une solution amiable, de gagner un temps précieux, en calmant des passions enflammées et en augmentant ainsi les chances d'apaisement. Il est cependant permis de douter de l'efficacité de l'institution dans le cas présent, car ceux qui veulent malgré tout se battre y arriveront presque toujours en dépit de tous les moyens d'apaisement qu'on leur proposera.

C'est à l'initiative de l'éminent jurisconsulte russe, M. de Martens, qu'est due la création de Commissions internationales d'enquêtes dont il exposait l'utilité dans les termes suivants : « Elles ont déjà fait la preuve des services qu'elles peuvent rendre quand un conflit éclate entre deux Etats de bonne foi, par exemple s'ils vérifient entre eux un

incident de frontière ; l'opinion s'enflamme d'autant plus que l'incident est plus inattendu et qu'elle est moins renseignée, car elle ignore l'origine et les vraies causes du conflit ; elle est à la merci des impressions du moment, et il y a bien des chances pour que dans ces conditions les esprits s'irritent et le conflit s'envenime. C'est pourquoi nous avons voulu prévoir l'éventualité d'une Commission ayant pour objet d'abord et avant tout de rechercher et de faire connaître la vérité quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits. Tel est le rôle principal de la Commission : elle est nommée pour faire un rapport et non pour prendre des décisions qui puissent lier les parties. Mais tandis qu'elle a à établir son rapport on gagne du temps, et c'est le second objet que nous avons en vue ; les esprits se calment et le conflit cesse d'exister à l'état aigu. Or, ce double et important résultat pratique ne peut être obtenu qu'à une condition, c'est que les gouvernements intéressés soient d'accord pour prendre réciproquement l'engagement de nommer les Commissions, sous réserve bien entendu qu'il ne sera pas porté atteinte aux questions vitales, ni à l'honneur des Etats en cause ». Pendant la discussion de son projet, M. de Martens revint encore une fois sur les avantages de ce nouveau moyen de pacification en disant : « Des conflits surgissent parfois entre les Etats à l'occasion de faits qui peuvent, à un moment donné, susciter l'opinion et même l'égarer complètement. Deux choses semblent alors nécessaires : il faut constater de bonne foi la matérialité des faits de manière à prévenir les égarements de l'opinion, il faut aussi gagner du temps en vue de prévenir les esprits. Les Commissions internationales d'enquêtes répondent à cette double exigence. Comme l'indique leur nom, les Commissions n'ont pas pour tâche de prendre des décisions, elles n'ont pour mission que de faire un rapport constatant les faits d'une manière exacte et complète ».

Pour consacrer par un texte exprès l'entrée du nouvel organe de pacification dans le droit international conventionnel, la délégation russe proposa la rédaction suivante (art. 14) : « Dans les cas où se produiraient entre les Etats signataires des divergences d'appréciation, par rapport aux circonstances locales, ayant donné lieu à un litige d'ordre international qui ne pourrait pas être résolu par les voies diplomatiques ordinaires, mais dans lequel ni l'honneur, ni les intérêts vitaux de ces Etats ne seraient engagés, les gouvernements intéressés conviennent d'instituer une Commission internationale d'enquête afin de constater les circonstances ayant donné matière au dissentiment et d'éclaircir sur les lieux, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions de fait. » Dès la lecture de ce texte, M. Lammash, le distingué plénipotentiaire autrichien, fit remarquer que, malgré la réserve de l'honneur et des intérêts vitaux, le caractère obligatoire prévu par les Etats signataires ne pouvait s'accorder avec le principe de la

souveraineté nationale. Aussi ne devait-on admettre qu'un caractère facultatif. M. d'Estournelles de Constant fit également observer que parmi les délégués à la Conférence, certains appréhendaient beaucoup pour leur pays le recours forcé à une enquête internationale de nature à provoquer des froissements d'amour-propre national, des révélations de vices d'administration, d'où humiliation et surtout crainte de pression exercée sur eux par l'opinion à la suite de ces révélations. M. Odier, de son côté, au nom de la Confédération helvétique, craignit qu'on ne fît du recours forcé à ces Commissions un moyen détourné d'obliger des Puissances faibles à s'en remettre à un arbitrage. L'opposition la plus forte et les critiques les plus virulentes vinrent cependant du délégué roumain, M. Beldiman : « Quoique obligé, dit-il, d'aller à l'encontre d'un courant d'opinion, formé sous l'influence d'autorités incontestables en droit international, comme il s'agit de conclure des stipulations internationales touchant directement aux relations réciproques des Etats, la doctrine seule ne saurait décider en dernière instance ; il faut encore qu'elle s'accorde avec les intérêts légitimes de la politique des Etats mis en cause. » En ce qui concerne le caractère obligatoire du recours, l'orateur remarqua qu'il y a ainsi une innovation importante en matière de droit international qui change le caractère des Commissions mixtes, invoquées comme antécédents, car elles ne fonctionnaient que par suite d'un accord absolument spontané entre les gouvernements, intéressés directement dans le litige, et non en vertu de stipulations internationales. Or, on ne peut admettre, sans graves inconvénients politiques en certains cas, cette enquête internationale, imposée par stipulation, au lieu d'être libre comme par le passé, car, de ce fait, une partie de souveraineté est aliénée... La réserve « des intérêts vitaux et de l'honneur », et celle « en tant que les circonstances le permettront » rajoutée ensuite, offrent, même réunies, des garanties insuffisantes, car des cas importants peuvent se produire où elles ne s'appliqueraient pas et où, pourtant, il pourrait être contraire aux intérêts bien entendus de la politique de notre Etat d'admettre dans ce cas une Commission d'enquête pour des raisons qu'on ne trouve peut-être pas opportun de discuter. D'ailleurs, ces réserves laissent toujours une grande marge à l'appréciation, et la partie peut être inégale entre les diverses Puissances qui se trouveront en présence. Telles sont les sérieuses préoccupations que nous inspirent ces clauses qui, rattachées au principe obligatoire, nous semblent plutôt contenir des germes de discorde, des éléments de complication que les garanties suffisantes contre des prétentions qui pourraient toujours se produire à l'encontre de nos intérêts légitimes... Alors... plutôt que d'essayer plus tard dans la pratique de se dérober à son application par des interprétations spécieuses, son gouvernement préfère s'opposer franchement à cette institution qui ne peut, dans les conditions actuelles,

être considérée comme un moyen pratique et utile à régler à l'amiable des litiges d'ordre local. *Il est difficile de légiférer in abstracto sur une matière qui traite du règlement des litiges internationaux sans tenir compte des conséquences pratiques que les dispositions projetées peuvent avoir pour les rapports politiques des Etats.*

S'il n'y a rien à redire, au point de vue doctrine pure, à l'art. 9 (caractère obligatoire du recours), on ne peut faire la même constatation au sujet du domaine de la politique internationale dans laquelle la réalité inexorable des choses s'impose. C'est la raison qui lui fait présenter ces objections, fondées sur une longue expérience, contre une institution qui ne paraît pas conforme à l'esprit général de concorde et d'apaisement qui inspire l'ensemble du projet de la convention. Il ne croit pas que l'œuvre générale de l'arbitrage sera diminuée par la suppression de ces commissions internationales d'enquêtes obligatoires dont l'adoption paraîtrait à la Roumanie, ainsi qu'à la Grèce et à la Serbie, un amoindrissement de leur situation actuelle, acquise au prix de tant de sacrifices ».

Au nom de la délégation serbe, M. Veljkovitch s'associait aux arguments, présentés par son collègue de Roumanie, en y ajoutant les considérations suivantes : « L'acceptation de la nomination d'une Commission internationale d'enquête implique le consentement pour l'Etat de soumettre l'action de ses propres autorités, du moins pour tel ou tel fait déterminé, à une sorte de contrôle international. Il faut se rendre compte aussi qu'il y a au fond de toute demande d'enquête de ce genre une sorte de doute plus ou moins direct au sujet de l'impartialité de l'enquête, faite par les autorités nationales de l'autre Etat. Or, parmi les susceptibilités des Etats, certaines sont incontestablement légitimes et ne doivent pas être froissées, ou alors l'institution tout entière, dont l'emploi inopportun a provoqué le froissement, serait discréditée...

Or, l'art. 9 du Projet de Convention n'offre pas de garanties à ce point de vue, car s'il exclut *a priori* de la compétence de la Commission les litiges où se trouvent engagés l'honneur national ou les intérêts vitaux des Etats, il est permis de se demander d'autre part si, en pratique, les Grandes Puissances se montreront toujours disposées à reconnaître aux Petites Puissances les mêmes susceptibilités en matière d'honneur et d'intérêts vitaux qu'elles ne manquent pas d'avoir elles-mêmes. Ces Petites Puissances seront parfois entraînées dans des discussions humiliantes sur la question de savoir si dans tel ou tel cas leur honneur national est réellement engagé, tandis qu'il suffira souvent aux Grandes Puissances d'invoquer cet argument de l'honneur national pour mettre de suite les Petites Puissances dans l'impossibilité de provoquer décemment une discussion à ce sujet. Il y a dans la clause d'honneur de l'art. 3 une source d'inégalité de traitement entre grandes et petites Puissances que celles-ci pourront parfois être forcées de subir

en fait, mais qu'il est impossible de consacrer en droit et de sceller par une signature dans une convention internationale ».

Cette opposition énergique à l'institution de Commissions internationales d'enquêtes obligatoires montre une fois de plus les complications et les difficultés auxquelles on se heurte, quand il s'agit de faire passer dans le domaine de la politique internationale, réaliste, intéressée, méfiante et qui s'attache aux façons de faire et non aux façons de parler, des idées parfaitement logiques. La crainte que ressentaient les petits Etats de voir la Commission d'enquête se transformer en un instrument d'intervention et de prépotence politique entre les mains de grandes Puissances, étant donné que les forts ont presque toujours la possibilité de se prévaloir de leur supériorité, ne put être dissipée. D'ailleurs, cette crainte peut-être exagérée mais réelle de voir se dresser derrière cette institution le danger de l'intervention, si elle ne fut exprimée que par les représentants des petits Etats et forma la raison principale de leur résistance, se manifesta même aux Etats-Unis dans l'opinion et dans la presse où l'on ne désirait pas davantage que, sous le couvert des Commissions d'enquêtes, l'intervention de l'Europe ne s'exerçât en Amérique. Si dans l'opinion populaire, il en a été ainsi aux Etats-Unis qui sont actuellement une grande Puissance, on ne peut donc s'étonner qu'il en fut de même à plus forte raison chez les Puissances balkaniques qui savent que dans la question d'Orient l'intervention est la règle et non pas l'exception.

Les conventions internationales étant avant tout des contrats de probité lorsqu'on veut faire pénétrer dans la pratique des principes nouveaux, il ne faut pas que les dispositions qui les proclament exigent trop de la part des contractants, de peur que les violations, s'il s'en produit, enlèvent toute autorité. Le péril a été si bien senti que l'on a laissé une porte de sortie, une soupape de sûreté par où les Etats peuvent éluder la convention sans la violer formellement. Il était ainsi loisible aux Etats de décliner une Commission internationale d'enquête, en alléguant que les intérêts vitaux ou l'honneur national y étaient engagés.

Aux yeux d'un jurisconsulte britannique, M. Thomas Barclay, « cette manière d'opérer soulève de sérieuses critiques, car ces questions sont celles qui enflamment justement le plus l'opinion publique, soit parce qu'elles menacent l'indépendance de l'Etat, soit son territoire, ou encore lorsqu'elles font brèche à des usages nationaux, à la législation ou à des institutions. Or, la ressemblance est grande entre l'honneur national et l'intérêt vital; c'est pourquoi on peut craindre qu'à la suite des discussions ardentes entre des diplomates inexpérimentés le rôle de l'honneur national, au début fort restreint, ne prenne la place prépondérante, empêchant ainsi grâce à cette échappatoire, le règlement de la question par une Commission internationale d'enquête ». A cela, il faut répondre qu'un texte ne vaut qu'autant qu'il tient compte des néces-

sités pratiques et qu'il y a un péril évident à louer d'avance des progrès qui ne sont pas près de se réaliser. Souvent, ce ne sont pas les institutions proposées qui ne sont pas mûres pour le droit international, mais les peuples et les gouvernements qui auront à les appliquer et leur donner une valeur pratique et une réelle moralité. Si l'on ne se prêtait pas à des transactions, à des nuances, à des formules un peu vagues, maintes fois on n'aboutirait à rien ou à des simples « chiffons de papier ». En formulant une règle comme une simple recommandation, l'on réussira mieux. L'éducation se fait peu à peu, progressivement. On ne sera pas effrayé d'un devoir moral comme d'une obligation juridique. En s'en remettant au libre arbitraire des gouvernements pour mettre en œuvre des facilités de solutions pacifiques de litiges internationaux, l'on défend aussi les peuples de la sécurité trompeuse que feraient naître des textes, impératifs sur le papier mais non dans la réalité. Le maintien de la paix est ainsi réduit à une question de moralité et de conscience. En ce qui concerne tout spécialement les Commissions internationales d'enquête, il valait mieux, au début, entourer le recours de garanties qui n'en fasse pas craindre l'emploi forcé. Leur maintien ne peut être qu'une preuve de plus pour les Etats qu'en adoptant ce mode de règlement de questions litigieuses, non seulement ils ne se lient en rien au point de vue des conséquences qui découleront du rapport, mais qu'en outre ils ne seront jamais forcés de l'employer quand ils estimeront leur honneur ou leurs intérêts essentiels en jeu. D'ailleurs, les parties tiennent toujours à connaître d'une façon certaine, lorsqu'elles recourent à une Commission internationale d'enquête, ce à quoi elles s'engagent. Si elles veulent ensuite reculer les limites fixées, elles sont libres de le faire. Au début de l'institution des Commissions internationales d'enquêtes, il valait donc mieux maintenir les réserves, quitte à ne pas en tenir compte ensuite. De cette manière personne ne serait effrayé par la demande de formation d'une Commission d'enquête et ne s'y opposerait pas, certain d'avance de pouvoir, même après le rapport, conserver toute sa liberté d'action. C'est en s'inspirant de ces sages vues et pour éviter des formules et des règles trop rigides, exposées à être méconnues, que l'on adopta le texte suivant : (Art. 9) « Dans les litiges d'ordre international, n'engageant ni l'honneur, ni des intérêts essentiels, provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires *jugent utile* que les Parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, *en tant que les circonstances le permettront,* une Commission internationale d'enquête, chargée de faciliter la solution de ce litige en éclaircissant par un examen impartial et consciencieux les questions de fait ». (Art. 10) : « Les Commissions internationales d'enquêtes sont constituées par convention spéciale des parties en litige. La Convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des Com-

missaires. Elle règle la procédure. L'enquête a lieu contradictoirement. La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la Convention d'enquête, sont déterminés par la Commission elle-même ». (Art. 11) : « Les Commissions internationales d'enquêtes sont formées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'art. 32 de la présente Convention ». (Art. 12) : « Les Puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission internationale d'enquête *dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible,* tous les moyens et toutes les facultés nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question ». L'introduction, à titre de tempérament, de la clause « dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible » a pour but de laisser les Puissances, devant fournir les renseignements, maîtresses de fixer les limites où doivent s'arrêter, dans l'intérêt de leur sécurité et de la politique générale de l'Etat, les communications à faire à la Commission. Pour dissiper la crainte de voir les Commissions d'enquêtes se transformer en instrument d'intervention, l'on tempère le principe d'obligation pour les Etats de fournir toute l'aide légale par la réserve de la sûreté. (Art. 13) : « La Commission internationale d'enquête présente aux Puissances en litige son rapport, signé par tous les membres de la Commission ». (Art. 14) : « Le rapport de la Commission internationale d'enquête, limité à la constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale : il laisse aux Puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation ». Cette dernière stipulation était nécessaire afin d'obtenir l'adhésion des Petites Puissances qui se seraient trouvées, autrement, dans une situation différente des Grandes, car elles sont souvent exposées à la pression morale — et parfois même immorale — des plus forts.

L'institution de Commissions internationales d'enquêtes ainsi conçue est susceptible de rendre des services appréciables à l'œuvre de pacification et de concorde des gouvernements, animés d'intentions pacifiques et d'une bonne volonté réciproque d'entente et de paix. Au cas où les passions s'enflamment par suite d'articles de journaux et que les interpellations au Parlement risquent de forcer la main aux gouvernements, parfois maladroits ou pas suffisamment courageux devant les manifestations nationalistes, les Commissions d'enquêtes peuvent jouer le rôle de soupape de sûreté. L'on peut arriver à calmer les passions surexcitées et les esprits mal informés, grâce à l'organisation d'une Commission impartiale qui ira sur place faire la lumière par ses recherches. Les constatations étant désintéressées, paraîtront d'autant plus autorisées.

Cette occasion, donnée aux gouvernements de calmer les esprits et d'avoir une investigation calme et éclairée sur les faits en question, sans obligation préalable d'accepter les conclusions éventuelles, suppose cependant l'esprit sincère de paix sans lequel ce nouvel organe de paci-

gérance ne saurait fonctionner efficacement, car la paix ne résultera jamais de formules bien tournées, ni d'institutions savantes, mais de la volonté humaine qui leur donne ou leur force imposante ou leur fragile faiblesse. D'autre part, ne serait-ce pas quelquefois malaisé d'opérer cette séparation si nette entre les questions de fait et les points de droit ? C'est ce que l'expérience allait mettre en lumière lors du fameux incident de Hull en 1905, incident qui allait soumettre la nouvelle institution de paix, créée à La Haye en 1899, à l'épreuve décisive des faits, au baptême du feu de l'expérience.

Dans la nuit du 21 au 22 octobre 1904, tandis qu'un échelon de l'escadre russe, en route vers l'Extrême-Orient, avait passé tranquillement au milieu d'une flottille de pêcheurs anglais à Doggersbank après les avoir éclairés de ses projecteurs, le second échelon au contraire avait brusquement ouvert le feu sur les paisibles bateaux de pêche. Malgré les signaux, les Russes avaient continué quelque temps la canonnade, puis s'étaient éloignés sans chercher à se rendre compte des dégâts, ni à porter secours aux victimes. L'émotion, soulevée en Angleterre à l'annonce du tragique incident de la mer du Nord, fut énorme. En effet, les premiers revers des Russes au début de la guerre, n'avaient pas calmé l'hostilité de la Grande-Bretagne, qui ne cessait de souhaiter l'abaissement de sa rivale en Hindoustan. Le commerce maritime britannique souffrait également de la guerre. De nombreux navires étaient fréquemment arrêtés, principalement dans l'Océan Indien, par les vaisseaux de guerre russes, et se voyaient ainsi contraints à des retards considérables. Le taux des primes d'assurances avait subi de ce fait une hausse considérable qui rendait très difficile l'embarquement de certaines marchandises. Dans ces conditions, l'incident s'étant produit près des côtes anglaises, ne pouvait-on pas craindre que l'Angleterre, décidée à assurer le respect du droit des neutres et la protection de ses nationaux en même temps que la sécurité des mers que la présence des navires russes rendait dangereuses à tout commerce maritime, ne profitât de l'occasion pour prendre part à la guerre, en attaquant la flotte russe qui se dirigeait vers l'Extrême-Orient. Dès le 24 octobre, le roi Edouard VII faisait télégraphier au maire de Hull « qu'il avait reçu avec une vive douleur la nouvelle de *l'acte injustifiable* dont les bateaux de pêche de la Mer du Nord avaient été victimes ». Lord Rosebery, le secrétaire d'Etat des Colonies, décrivit l'incident comme un « outrage inqualifiable ». La Grande-Bretagne chargea son ambassadeur à Saint-Pétersbourg, Sir Charles Hardinge, d'informer le comte Lamsdorff, Ministre des Affaires Etrangères de la Russie, qu'on ne pouvait exagérer l'impression d'indignation ressentie en Angleterre dès que les faits furent connus et qu'il fallait régler la question sans retard. Le droit du pays était sans nul doute d'obtenir des excuses, une complète et prompte réparation en même temps que des garanties contre le retour

d'incidents aussi intolérables. Cependant, avant de préciser ses demandes, l'ambassadeur devait attendre les explications que le gouvernement russe s'empresserait à lui donner.

Malheureusement, par suite du manque de nouvelles, ce dernier était dans l'impossibilité absolue de satisfaire sur-le-champ les impatiences britanniques. En attendant, le Tsar s'empressait de présenter ses regrets pour la perte d'existences humaines, promettant d'accorder satisfaction aux victimes, une fois connues les circonstances de cet incident, dû sans doute à un malentendu regrettable. Le silence forcé du gouvernement russe porta à son comble l'irritation de l'opinion anglaise qui ne pouvait pas admettre que l'amiral russe continuât sa route sans même daigner avertir son propre gouvernement de ce qui s'était passé. Le Cabinet de Londres lui-même ne se tint pas pour satisfait par l'expression de regrets formulés par le Tsar. Il voulait des excuses immédiates. Les journaux manifestaient la plus vive impatience, parlaient d'outrages au drapeau britannique, demandaient qu'on empêchât immédiatement l'escadre russe de continuer sa route. Pour donner plus de poids à leurs paroles, ils annonçaient la mobilisation de la flotte, qui fut effectivement réunie pour une manœuvre d'escadre. Dans les milieux marchands, on traitait l'amiral russe de pirate. C'était un conflit redoutable dans lequel non seulement l'honneur national était impliqué de telle façon que l'affront fut ressenti d'une extrémité de la Grande-Bretagne à l'autre, mais encore un intérêt britannique du caractère le plus vital, puisqu'il s'agissait de la sécurité en haute mer. Le 26 octobre, Lord Lansdowne déclarait au comte Beckendorff, ambassadeur du Tsar à Londres, que si l'escadre russe était autorisée à continuer son voyage sans relâcher à Vigo, l'Angleterre et la Russie seraient en guerre avant la fin de la semaine.

Le 27, on finit par avoir connaissance du rapport russe, mais il était loin de faciliter l'amélioration d'une situation fort tendue. L'amiral Rodjestwensky soutint en effet que « l'incident de la Mer du Nord avait été provoqué par deux torpilleurs qui, les feux éteints et protégés par l'obscurité, se disposaient à attaquer les navires de tête de l'escadre. Quand celle-ci, après avoir fait des signaux de guerre, ouvrit le feu, elle découvrit alors quelques petits bateaux à vapeur, ressemblant à des bateaux de pêche qu'elle essaya d'épargner. Une fois les torpilleurs disparus, elle cessa aussi le feu et continua sa route sans s'attarder dans un endroit, considéré comme dangereux, et sans porter secours à ces navires de pêche qui pouvaient paraître, par leur situation, suspects de complicité ». Cette explication fut complètement repoussée en Angleterre, en particulier par Lord Balfour qui qualifia de pure fantaisie le récit de l'amiral russe. Ainsi les deux versions aboutissaient chacune à des conclusions inacceptables pour l'adversaire. Les Anglais considéraient qu'il y avait faute inexcusable de la part des Russes et exi-

geaient en conséquence le châtiment des officiers coupables d'avoir ouvert le feu. Ceux-ci, au contraire, maintenaient qu'ils n'avaient fait que leur devoir, en se défendant contre une attaque imminente. Ils semblaient même insinuer que si une attaque avait eu lieu dans ces conditions, c'était par suite de la négligence du gouvernement britannique dans l'observation de ses devoirs de neutralité, sinon même grâce à la connivence des autorités anglaises. Si chacune des Parties litigantes avait ordonné séparément une enquête nationale, il est probable que les conclusions opposées auraient simplement confirmé les allégations primitives, en y ajoutant l'élément de la dignité nationale plus ou moins bien comprise, mais d'autant plus dangereuse que la violence des passions anglaises, l'irritable fierté insulaire et maritime de la nation britannique préconisaient le recours à la force.

Dans cette situation éminemment délicate, la diplomatie française représentée par le diplomate, souple et fin, qu'était M. Paul Cambon, sut faire jouer habilement les ressorts de l'entente cordiale. Il sauva ainsi l'alliance russe et la bonne entente avec l'Angleterre d'un conflit redoutable, dont n'aurait profité en fin de compte que le Cabinet de Berlin, élevé ainsi au rang d'arbitre suprême et de maître incontesté de l'Europe.

La clairvoyante sagesse d'Edouard VII, ce Talleyrand royal britannique, et les dispositions conciliantes du Tsar devaient grandement faciliter le règlement amiable de l'incident. Les deux monarques firent agir leurs ministres dans un esprit de modération, devant finalement conduire à l'entente.

Chacune des Parties émit l'idée d'une enquête, faite immédiatement par une cour indépendante, ayant un caractère international. La proposition de la nomination d'une Commission internationale d'enquête, accueillie avec faveur des deux côtés, faisait prévoir l'accord ultérieur. Une fois l'entente réalisée sur les points essentiels, il était aisé de calmer l'agitation publique. C'est dans ce but que le Premier Ministre britannique annonça tout de suite que les relations internationales étaient de nouveau devenues normales.

Le principe du recours à une Commission internationale d'enquête admis, les pourparlers se prolongèrent encore pour la rédaction du compromis qui n'allait pas sans se heurter à de graves difficultés et soulever de chaudes discussions, derniers vestiges de l'orage qui naguère avait soulevé l'opinion britannique. Tandis que lord Lansdowne faisait une condition *sine qua non* d'entente de l'admission du droit pour la Commission d'établir les responsabilités et d'infliger un châtiment aux personnes qui, le cas échéant, seraient reconnues coupables, le Gouvernement russe répugnait à l'insertion de pareilles clauses qui lui semblaient préjuger la solution du débat et jeter un blâme prématuré sur ses officiers. L'on objectait d'autre part à Sir Charles

Hardinge que le rôle d'une Commission d'enquête était simplement de constater des faits, sans avoir à en tirer des conclusions, et que blâmer, c'était précisément conclure et non pas constater. Mais les Anglais tinrent bon, parce qu'ils sont avant tout des réalistes pour qui le droit international est en quelque sorte un ensemble de solutions contingentes, s'adaptant avec souplesse aux incidents de la vie internationale et à la satisfaction d'intérêts britanniques jugés légitimes. Ils firent valoir avec adresse et non sans raison qu'ils ne recherchaient que l'analogie et non la conformité avec les principes, établis à La Haye. Le fait de la diplomatie d'avoir recours à des moyens juridiques pour donner une solution pacifique aux conflits internationaux, nécessite que ces institutions aient une grande souplesse et qu'elles puissent s'adapter aux diverses circonstances fort variables. Il ne faut pas rester toujours exactement dans la limite des règles tracées, pourvu que le résultat voulu, le maintien de la paix, la solution amiable du conflit, soit atteint. L'on aboutit finalement à un accord sur les points suivants : 1° Avant la conclusion de l'enquête, aucun blâme ne sera prononcé, ni aucune peine infligée ; 2° La conduite de toutes les personnes impliquées et non pas seulement celle des officiers russes, fera l'objet d'une enquête ; 3° La peine sera prononcée d'après la loi, si le blâme était encouru ; 4° Les officiers retenus sont non seulement les témoins, mais les personnes impliquées ; seul le tribunal international pourra dire si la reconnaissance de la responsabilité signifiera culpabilité, ou si elle devra être considérée comme impliquant en elle-même une punition.

Au point de vue dogmatique, le rôle de la Commission d'enquête fut considérablement modifié et agrandi par sa transformation en un tribunal déguisé. Au lieu de se contenter d'éclaircir les faits, elle fut investie du pouvoir exceptionnel d'envisager les questions de responsabilité et de blâme. Cette façon de procéder avait l'avantage de rendre inutile un recours ultérieur et éventuel à une Cour d'arbitrage et d'éviter de prolonger dans la suite les débats sur une affaire, toujours délicate et brûlante. En ce qui concerne la composition de la Commission, l'on assura avec raison la prédominance à l'élément neutre, évitant ainsi de rendre le rôle de président excessivement pénible au cas de partage des voix quand chacune des Parties nomme deux délégués. Pour assurer une plus grande autorité et une impartialité encore plus irréprochable aux résultats du travail de la Commission, la prédominance des neutres fut déterminée de la manière suivante : Art. 1er « La Commission internationale d'enquête sera composée de 5 membres dont deux seront des officiers de haut rang des marines impériales russe et britannique respectivement. Les gouvernements de France et des Etats-Unis seront priés de choisir chacun un de leurs officiers de marine de haut rang comme membres de la Commission. Le cinquième membre sera élu d'accord par les quatre membres susmentionnés. Dans le cas où

il ne se produirait pas d'entente entre les quatre Commissaires pour le choix du cinquième membre de la Commission, S. M. l'Empereur d'Autriche, roi de Hongrie, sera invité à le nommer. Chacune des deux Hautes Parties contractantes nommera également un jurisconsulte assesseur, avec voix consultative, et un agent, chargé à titre officiel de prendre part aux travaux de la Commission ».

La déclaration, dite de Saint-Pétersbourg, à cause du lieu de signature, fixait en plus la réunion à Paris, ce qui put paraître assez étonnant au premier abord. Ce choix se justifie cependant, vu le temps déjà écoulé par le fait des négociations préliminaires, ce qui rendait peu efficace une enquête sur place. Deux enquêtes avaient déjà eu lieu par les soins des autorités anglaises. C'est pourquoi ce furent les investigations du *Board of Trade* qui servirent de base à l'exposé des faits par l'agent britannique. Cet inconvénient était dû non seulement à la lenteur des négociations diplomatiques, mais aussi à l'absence de tout règlement de procédure dans la convention de 1899. La première expérience montre déjà l'incontestable utilité de fixer d'avance des dispositions de procédure assez générales et cependant facultatives pour pouvoir mieux s'adapter à tous les cas d'enquête. Il y a une utilité évidente à faire toutes les additions possibles au mécanisme des instruments de paix, si petite que puisse paraître pour le moment leur chance d'être adoptées dans la pratique. En facilitant ainsi d'avance la formation rapide des conventions d'enquêtes, l'on permet aux commissaires enquêteurs d'aboutir plus vite à l'éclaircissement des faits qui doit toujours se faire dans un bref délai. Si les questions de droit gagnent quelquefois en valeur avec le temps et la réflexion, il n'en est pas de même des questions de fait.

Au point de vue du fonctionnement de la Commission de Paris, les Russes auraient désiré la non publicité des séances, le calme et le recueillement étant nécessaires aux témoins, afin de faciliter la véracité des dépositions sur des faits déjà éloignés. Elle paraissait du reste plus conforme au but d'apaisement qui était principalement recherché par l'institution d'une Commission internationale d'enquête, surtout dans le cas précis où l'éclaircissement des faits passait presque au second rang. Comme le huis-clos pouvait être nécessaire pour des communications de nature confidentielle ou intéressant des tierces Puissances, il valait mieux le prononcer dès le début pour l'ensemble du débat, quitte à le lever ensuite si les circonstances semblaient le permettre. Le projet anglais désirait au contraire la publicité des débats, en invoquant l'intérêt national de l'affaire, dont les débats seraient suivis par tout le peuple anglais et soumis à sa vigilante attention. Ce fut cette dernière solution qu'adoptèrent les commissaires dont la prudence et le tact, joints à la sagesse des parties, surent éluder tout incident.

Après le dépôt des documents, un exposé des faits fut présenté en

séance publique par chacune des Parties. Or, dans une véritable Commission d'enquête, cet exposé des faits est superflu, puisqu'il constitue la tâche finale du rapport des commissaires. En règle générale, on doit se contenter d'apporter les documents et de faire entendre les témoins. Le dépôt des conclusions est vain.

L'audition des témoins terminée et tous les moyens d'informations épuisés, les agents avaient la faculté de déposer des conclusions et observations, sans faire de plaidoiries ni donner des explications verbales, parce que dans une enquête internationale ayant pour but l'éclaircissement d'un fait obscur, une telle procédure semble inutile. Mais comme il s'agissait dans l'espèce d'un tribunal déguisé, l'argument perd beaucoup de sa valeur.

Les travaux de la Commission une fois achevés, la publication du rapport devait avoir lieu immédiatement. De cette manière, non seulement l'apaisement des esprits était assuré par la certitude de connaître la vérité, grâce à la scrupuleuse impartialité des éminents enquêteurs neutres, mais l'opinion publique était aussi immédiatement juge des raisons qu'avait un Etat d'admettre ou non le rapport. Le poids de son autorité, si fragile et si puissante, était également une garantie supplémentaire en faveur de la justice et de la paix internationales.

Dans leur rapport, les commissaires reconnurent que les chalutiers anglais n'avaient accompli aucun acte hostile contre l'escadre russe, accordant ainsi satisfaction complète sur ce point à l'Angleterre. Ils reprochèrent à l'amiral russe d'avoir ouvert le feu, de l'avoir continué sur tribord plus longtemps qu'il ne paraissait nécessaire, et de ne pas avoir informé les Puissances maritimes voisines de l'incident. Mais pour ménager l'amour-propre des Russes, les commissaires eurent soin de faire remarquer « que leurs appréciations ne sont dans leur esprit de nature à jeter aucune déconsidération sur la valeur militaire, ni sur les sentiments d'humanité de l'amiral Rodjestwensky et du personnel de son escadre ». C'était une phrase de consolation pour la Russie dont la condamnation était ainsi rendue moins pénible. Les reproches n'étaient pas assimilés à un blâme et la responsabilité de l'amiral russe était atténuée par les circonstances qui avaient entouré l'accident.

Si la Commission avait procédé par une série de demandes et réponses à la manière d'un verdict de jury de cour d'assises, la clarté aurait sans doute été plus grande dans le rapport qui établit au contraire une petite navigation au cabotage entre l'exposé des faits et l'expression des opinions. Il ne se compose pas de deux parties distinctes, car tout se mêle et se pénètre. Mais si la clarté y perd quelque chose, la logique y gagne peut-être encore davantage. La complexité de la tâche imposée aux commissaires, est cause de la forme hybride du rapport. Comme l'a expliqué avec sa haute autorité l'éminent juriscon-

sulte américain John Basset Moore : « Les critiques proviennent surtout de ce fait que les commissaires étaient des amiraux et non des juristes, car dans ce dernier cas, ils auraient réussi à rendre plus claire la distinction qui sans doute tiraillait leur esprit entre une justification complète et une justification apparente. Ils trouvèrent que l'attaque n'était pas justifiée en fait et partant de ce point, ils étaient obligés d'établir une compensation. Mais quand, après avoir constaté l'acte répréhensible, ils envisagèrent la question de la punition de l'auteur de cet acte, ils durent alors tenir compte de l'intention qui dans le cas actuel trouvait sinon une justification, du moins une excuse ; c'est pourquoi on ne peut pas les accuser d'inconséquences lorsqu'ils déclaraient que malgré ses fautes, l'amiral Rodjestwensky n'avait pas encouru de responsabilité méritant une punition, et qu'en conséquence, la moindre sorte de blâme, le rendant passible d'un jugement et d'une punition par le gouvernement russe, ne pouvait lui être infligé (1) ». L'incident avait été ramené à ses justes proportions qui le faisaient considérer comme un acte regrettable, ne devant entraîner qu'une réparation financière de la part des Russes. La canonnade avait été injustifiée, mais non impardonnable, par suite des circonstances atténuantes. L'opinion reçue dans les diverses marines d'Europe qu'une flotte de guerre au large ne permettra à aucun navire marchand de l'approcher, si elle n'est pas absolument certaine de ses bonnes dispositions, explique aussi pourquoi l'amiral russe ne méritait pas le blâme qu'on tenait tant à lui voir infligé en Grande-Bretagne. L'entente se fit sans difficulté sur la somme de 60.000 livres sterling à verser par la Russie pour la réparation matérielle des dommages causés aux pêcheurs de Hull. La modération de la demande anglaise constitue un hommage éclatant à la sagesse de la Grande-Bretagne, à son esprit de justice et à la perspicacité traditionnelle de sa diplomatie sur les intérêts du pays.

Au point de vue de la doctrine pure, la confusion entre la mission des commissions internationales d'enquêtes et le rôle de l'arbitrage soulève sans doute des critiques, car ces deux institutions, ayant un but distinct, doivent fonctionner séparément et successivement. C'est pourquoi, d'un point de vue dogmatique, l'on pourrait souhaiter que la déclaration de Saint-Pétersbourg ne serve pas de modèle aux conventions d'enquêtes futures. Elle a sans aucun doute déformé leur véritable caractère. En effet, la Commission de Paris cumulait les fonctions de Commission d'enquête et celles de Cour de justice internationale. C'était un tribunal déguisé dont le verdict constituait un arbitrage *sui generis,* d'un genre nouveau. Et cependant, cela n'a rien de particulièrement surprenant. En politique, l'on suit rarement la

(1) Amos Hershey. *The International Law and Diplomacy of the Russian-Japanese* War. 1906. p. 238.

doctrine pure, surtout si elle est toute récente et n'a pas encore reçu le baptême du feu de l'expérience. Lorsqu'il s'agit de passer du terrain logique et ordonné de la théorie dans le domaine plus mouvant et plus complexe de la diplomatie internationale, des transactions sont souvent nécessaires. Les moyens pacifiques préconisés se modifient d'après les circonstances, grâce à un travail naturel d'adaptation qui cherche avant tout à atteindre le but visé : le maintien de la paix, par une conciliation équitable des droits et intérêts en présence. Le véritable rôle des grandes conférences internationales est d'établir des modèles d'institutions auxquels l'on puisse recourir rapidement et de bonne foi, tout en tenant compte des circonstances spéciales dans lesquelles ils seront appelés à fonctionner. Il ne faut pas se formaliser outre mesure si la pratique ne suit pas à la lettre les modèles proposés. L'essentiel est qu'on puisse s'entendre le plus vite possible sur le choix du moyen à employer pour donner une solution pacifique opportune au litige survenu. Une fois les négociations entamées dans un esprit sincère de paix et d'équité, l'on aboutira sans doute à la solution recherchée : la conservation de la paix dans les limites de la justice, dont la notion est souvent obscurcie par les passions du moment.

Les services éminents que la Commission de Paris avait su rendre sont appréciés de la manière suivante par un éminent jurisconsulte anglais, M. Lawrence, dont les opinions peuvent servir de conclusion pratique : « Pendant le temps de la sentence, les passions s'étaient refroidies et tandis qu'en octobre 1904, la nation tout entière eût applaudi à des hostilités contre la flotte de la Baltique, à la fin de décembre, aucune voix ne s'élevait en faveur de la guerre. Tout le monde était d'accord pour reconnaître que nous avons eu une vengeance suffisante par l'enquête soigneuse des tiers et que, quoique les réparations obtenues eussent pu être plus avantageuses, nous devons être satisfaits par la déclaration solennelle de la justice de notre cause et des indemnités, payées aux blessés et aux proches parents des morts ».

Si l'épreuve de la pratique, subie avec succès, avait fait apprécier l'importance des services que pouvaient rendre à l'occasion les Commissions internationales d'enquêtes pour le maintien de la paix, l'incident de Doggersbank et la Commission de Paris avaient aussi mis en lumière l'utilité d'améliorer le mécanisme de cet instrument de paix, surtout en ce qui concerne la procédure. Tout en maintenant le but primitif à cette nouvelle voie de droit, dont la souplesse avait permis à deux grands Etats d'obtenir sans perte de dignité le règlement pacifique d'un différend dont les conséquences eussent pu être autrement des plus graves, la seconde Conférence de La Haye de 1907 entendait en faciliter le fonctionnement, grâce au développement de la procédure, tout en la laissant complètement libre à la disposition de tous. En

1905, dans la Commission de Hull, un temps précieux fut perdu à élaborer un règlement de procédure. Aussi entra-t-on, en 1907 dans les détails, sans pour cela établir un véritable code de procédure et surcharger le recours d'éléments inutiles. Pour satisfaire ceux qui craignaient que ces règles fort détaillées n'eussent l'apparence d'un caractère obligatoire, on accentua le caractère facultatif en insérant dans l'art. 17 le vocable « recommandent ». M. Fromageot, le distingué jurisconsulte français, réussit également à obtenir l'adoption de son point de vue pour le mode d'interrogation des témoins qui doivent être examinés par le président et non d'après le système anglais du « cross-examination » par les avocats, ce qui n'avait pas produit d'excellents résultats lors de la Commission de Paris. La publicité des séances devait en outre être plus restreinte. En ce qui concerne le transport sur les lieux mêmes de l'incident, l'on précisa, que non seulement le consentement préalable des parties en litige sera nécessaire, mais aussi l'autorisation du gouvernement territorial, celui-ci étant à même de juger, si l'émotion populaire est calmée et s'il ne vaut pas mieux, dans la crainte de la réveiller, s'abstenir de se rendre sur place.

N'imposant pas aux gouvernements l'obligation absolue de fournir tous les moyens de preuve dont une Commission pourrait abuser, les Etats s'engagent simplement à assurer la citation des témoins ou tout au moins leur audition devant leurs autorités compétentes, en se conformant à leur législation intérieure, si la comparution devant la Commission même est impossible. D'autre part, la Commission s'adressera directement au gouvernement de la tierce Puissance sur le territoire de laquelle une notification aura besoin d'être faite, afin d'éviter l'intermédiaire d'une des parties en litige qui peut avoir intérêt à empêcher la déposition d'un témoin.

En fin de compte, les dispositions nouvelles ne tendaient qu'à compléter les principes, posés par la première Conférence, à faciliter le recours et à assurer l'impartialité et le caractère contradictoire de l'enquête. Pour éviter la critique dogmatique suivant laquelle la Commission d'enquête n'avait abouti en 1905 à son résultat pacifique qu'en reniant son caractère propre, on eut soin en 1906 de préciser que, si la mission était en principe une mission d'instruction et non de jugement, pourtant la convention d'enquête aura toute liberté pour fixer l'étendue des pouvoirs des commissaires enquêteurs. En passant dans le domaine mouvant et complexe de la politique où les passions et préjugés humains jouent un rôle considérable, l'on ne peut pas toujours suivre la logique impeccable de la doctrine pure. Il faut savoir se prêter opportunément à des transactions heureuses, à des nuances nécessaires pour atteindre dans des conditions souvent délicates le but recherché : le règlement pacifique du litige. D'un autre côté, dans un siècle où le mirage du succès et la recherche effrénée de la puissance font évanouir

les scrupules, il ne faut pas se contenter de préparer des instruments de paix mécaniques qui n'agiront jamais tout seuls. Il faut avant tout le concours d'hommes de bonne volonté qui veulent s'en servir sincèrement et loyalement. Le facteur principal est constitué par la nature humaine où les passions et préjugés plaident souvent leur cause séduisante et où les éléments affectifs, profonds et puissants, n'ont pas cessé de jouer un rôle prépondérant. Les Commissions internationales d'enquêtes peuvent fonctionner à l'occasion comme une soupape de sûreté à l'encontre du sentiment public surexcité. Elles peuvent jouer utilement le rôle précieux de bouées de sauvetage contre la tempête et former un auxiliaire avantageux de pacification aux mains de gouvernements qui veulent de bonne foi faire la lumière sur des faits obscurs, dont l'éclaircissement peut concourir très heureusement au maintien des rapports pacifiques. Mais pour remplir leur rôle élevé, elles supposent toujours un sincère désir d'arrangement.

Ceux qui veulent recourir aux armes y arriveront presque toujours malgré tous les moyens d'apaisement et tous les procédés de conciliation qu'on leur proposera.

⁂

Wilson-Bryan Peace Plan. — La solution heureuse de l'incident de Hull dans lequel étaient impliqués l'honneur national et un intérêt vital et où les passions belliqueuses étaient montées à un diapason dangereux avant de se calmer et se transformer en des sentiments de fierté et de joie d'avoir obtenu par des voies pacifiques une satisfaction équitable des réclamations présentées, n'était pas sans exercer une influence profonde sur l'esprit de ceux qui désirent appliquer dans la plus large mesure possible, les méthodes pacifiques au règlement des litiges internationaux. Cette évolution souhaitable de la vie internationale fut ressentie avec une force particulière aux Etats-Unis d'Amérique dont un éminent représentant à La Haye, le Général Porter, avait fait prévaloir l'idée : « pas de guerre sans examen préalable » en ce qui concerne le recouvrement de dettes contractuelles.

En 1913, un des premiers actes du secrétaire d'Etat du Président Wilson, William Jennings Bryan, un champion enthousiaste du « pacifisme », fut de soulever la question de l'adoption générale du recours à une Commission internationale d'enquête en cas de conflit entre les Etats. Ce projet qui est maintenant connu sous le nom de « Wilson-Bryan Peace Plan » ou de « traités Knox-Bryan », était conçu dans les termes suivants : « Les Parties ci-après conviennent que toutes les questions, de quelque caractère ou de quelque nature qu'elles soient, en discussion entre elles, seront, lorsque les efforts diplomatiques auront échoué, soumises pour enquête et rapport à une Commission interna-

tionale (dont la composition fera l'objet d'un accord) et les Parties contractantes conviennent de ne pas déclarer la guerre ou commencer des hostilités jusqu'à ce que cette enquête soit faite et le rapport déposé.

L'enquête sera conduite comme une affaire de son ressort, sur l'initiative de la Commission, sans la formalité d'une requête de l'une ou de l'autre Partie : le rapport sera déposé dans le délai de (à fixer d'accord) à partir de la date à laquelle le différend aura été soumis à la Commission : mais les Parties ci-après réservent leur droit d'agir avec indépendance à l'égard de l'affaire qui fait l'objet du conflit après que le rapport a été déposé ».

En principe, le plan fut adopté par 29 Etats parmi lesquels les six grandes Puissances européennes d'alors. Mais il faut bien avouer que son existence n'a nullement empêché la guerre la plus épouvantable que le monde ait jamais vue. La raison en est bien simple. Il était trop en avance sur les mœurs politiques, il ne tenait pas un compte suffisant des vieilles et ardentes rivalités qui divisent l'Europe avec ses peuples divers ayant des mœurs, des traditions, des aspirations différentes.

L'expérience semble aussi démontrer que les questions qui s'élèvent entre Etats, les plus graves surtout qui mettent en jeu l'existence ou les intérêts vitaux, n'attendent guère la réunion d'un Conseil pour être examinées et ne se plient pas aisément à l'interposition de tiers non directement intéressés à leur règlement. Les Etats, possédant quelque force de résistance, ne voudront guère se soumettre à un examen dilatoire lorsqu'il s'agira de leurs intérêts suprêmes ou réputés tels. En présence de maux imminents contre lesquels il faudra lutter sans hésiter sous peine de se condamner à une infériorité néfaste, les hommes d'Etat responsables savent que l'heure favorable est quelquefois prompte à s'écouler, qu'il faut la saisir au passage pour ne pas exposer la Patrie à des maux peut-être irréparables. D'ailleurs, dans un traité, il y a toujours un marché où chaque Etat songe à ses intérêts particuliers bien plus qu'aux intérêts généraux de l'humanité. Or, établir dans son intégrité un principe général équivaut à enchaîner sa liberté pour l'avenir et comme on ne sait pas quel sort l'avenir nous réserve et quelles résolutions s'imposeront, l'on risque de signer des « chiffons de papier ».

Si, dans le domaine du droit international privé, il y a une large communauté d'intérêts et une grande analogie de situations entre les divers Etats, sur le terrain plus âpre du droit international public, il n'en est plus de même. Les avantages d'une entente, d'une uniformisation des conditions se heurtent à l'esprit de concurrence, d'ardente émulation. Le phénomène profond de la vie séparée et indépendante de chaque Etat crée fatalement des inégalités et des conflits.

La société des Etats, expression de « la solidarité humaine », n'était souvent qu'une société d'affaires, formée en vue de profits, sans cesse prête à se dissoudre dans la mêlée des convoitises, des disputes et

des marchandises. Elle reposait sur un état de lutte sourde où tous se surveillaient et s'épiaient pour s'agrandir ou ne pas décroître.

Même les grandes solutions juridiques des Congrès n'ont pas toujours été dictées par la soif de la justice, mais par les intérêts variables du moment.

Alors comme dans le passé, le marchandage formait le pain quotidien des négociations dont d'Argenson disait qu'elles ne sont qu'une querelle continuelle entre gens sans mœurs, hardis à prendre et continuellement avides. Si la vieille tactique honnie du marchandage restait encore pleinement et superbement en vigueur, c'est qu'on n'avait pas encore trouvé de moyens pratiques de faire de la conciliation sans concessions réciproques dans un monde livré à l'anarchie à peine déguisée des conceptions individuelles, sauf aux rares intervalles où apparaissent sur la terre, au milieu de la clameur des passions et les artifices oratoires de la diplomatie, l'image d'une justice fugitive. Les concessions les plus aisées ne sont-elles pas celles qui se font sur le dos des voisins ?

Toute une classe de conflits, les plus redoutables et les plus importants, formant les vrais *Casus belli,* les conflits politiques, nés des appétits d'extension des Etats, ne semble guère se prêter à un examen par une Commission d'enquête dont ce n'est ni le rôle ni le pouvoir de paralyser l'essor d'un peuple fécond ou de résoudre le conflit insoluble entre le droit de développement et celui de conservation. L'isolant qu'elle voudrait glisser entre deux nations voisines qui, heurtées par leur développement respectif, ne consentent ni l'une ni l'autre à s'arrêter, se brisera dans le choc des passions profondes des êtres collectifs, de leurs volontés d'expansion et de puissance. Jusqu'à présent, tous les Etats ont voulu avoir un brevet de vertu, tous ont pris garde de voiler leurs intérêts sous des apparences d'honnêteté pour ne pas choquer les consciences délicates. Souvent, ils n'ont pas tenu à montrer leurs papiers et leurs titres à des tiers plus ou moins désintéressés. Voilà quelques-uns des obstacles redoutables auxquels se heurte la réalisation du projet pacifique de Knox-Bryan. Celui-ci semble avoir quelque peu négligé la vérité des anciens : « Quid leges sine moribus », pour la remplacer audacieusement par une nouveauté moins bien assise : l'organe crée la fonction.

Remarquons aussi que les conflits sont d'autant plus fréquents que les relations entre Etats sont plus développées. Comme pendant longtemps, il n'y a pas eu, au-dessus des Etats, de tribunaux chargés de connaître de leurs litiges et disposant d'une force internationale destinée à assurer l'exécution de leurs sentences, la solution pacifique des conflits supposait toujours la bonne volonté et l'esprit de conciliation chez les Etats litigants. C'est pourquoi les négociations directes ont toujours été et restent encore le mode de solution pacifique le plus simple et le plus fréquent. Il a permis de régler d'une manière discrète et effi-

cace un grand nombre de petits litiges et un certain nombre de litiges importants. Il n'y a pas, en réalité, de différend international qui ne puisse être résolu de cette manière si les Etats en conflit sont animés de dispositions conciliantes et servis par une diplomatie intelligente et adroite.

L'esprit de conciliation ne suffit cependant pas toujours à donner aux gouvernements et aux diplomates l'intelligence de leurs droits et intérêts véritables ni à leur suggérer l'habileté nécessaire pour mener à bien les négociations. Des erreurs de fond ou des maladresses de forme peuvent compromettre le succès des pourparlers ou rendre difficile leur continuation. D'autre part, les gouvernements parlementaires ont toujours la crainte de l'impopularité. Tout en ayant une vue très nette des conditions requises pour arriver à un accord, ils hésitent à encourir le blâme de l'opinion publique, montée par une campagne de presse et hostile aux concessions opportunes ou inévitables. C'est alors que les modes de solution indirects des conflits peuvent rendre d'utiles services. Ces procédures indirectes du droit des gens sont des instruments de paix précieux pour les Etats de bonne volonté, mais ils sont inefficaces quand la bonne volonté fait défaut chez les parties en litige. C'est une grave erreur et une idée néfaste de croire que ces instruments possèdent en eux-mêmes une vertu propre à déjouer les mauvais desseins, un pouvoir magique de distribuer automatiquement la paix, et d'assurer d'une manière mécanique la distribution de la justice et de l'équité.

Les modes de solution pacifique des litiges internationaux, même s'ils sont déclarés obligatoires, ne peuvent jamais assurer, mais simplement faciliter le maintien de la paix. Ils ne fournissent aucune garantie absolue contre les Etats, ardents à la guerre, idolâtres de la force et contempteurs du droit.

CHAPITRE V

L'ARBITRAGE

Aussi loin que la pensée humaine remonte dans le passé pour examiner l'histoire des relations entre les hommes et les collectivités, elle aperçoit à la naissance des peuples comme à leur décrépitude, à leur apogée aussi bien qu'à leur déclin, la guerre. Comme les individus, les collectivités ont été enfantées dans la douleur et leur existence a été remplie de combats meurtriers. Toute la justice qui est dans le monde a été le résultat d'une lutte. Nulle part sur la terre le droit n'a pu prendre pied avant d'avoir lutté contre l'injustice, soit sur le champ de bataille, soit dans l'intimité des consciences, et avant d'avoir prouvé qu'il était le plus fort. Si la fin de la justice est la paix, le moyen d'y atteindre est la lutte.

Contre cette brutalité plus ou moins franche du commerce international qu'un illustre Prussien caractérisa avec les célèbres paroles : « durch Eisen und Blut », des esprits généreux se sont insurgés de tout temps et non sans raison. Depuis l'antiquité, la sagesse humaine a poursuivi la lutte contre le fléau de la guerre, soit pour en diminuer la fréquence, soit pour en atténuer les rigueurs. Les savants théologiens du moyen âge, en vue de poser des règles pour la direction spirituelle des âmes, ont traité le droit de la guerre comme une question de conscience. Seules les guerres, ayant une juste cause, étaient considérées comme légitimes. Cette conception de la guerre comme un acte de justice vindicative est fort juridique en ce sens que le recours aux armes n'est qu'une forme du droit de conservation et de défense. Elle a cependant l'inconvénient de ne conférer des droits qu'à celui qui fait une guerre juste, ce qui ouvre la porte à la barbarie. En effet, quel est le plaideur qui ne s'imagine pas avoir le bon droit pour lui ! Dans l'intérêt de l'humanité et de la civilisation, l'influence du droit doit s'étendre même aux guerres injustes, car la légitimité d'une guerre donnée est une question avant

tout de conscience personnelle. D'un autre côté, la guerre ne naît pas du droit de punir, droit qui n'existe pas dans une société d'Etats inorganisée ne reconnaissant aucune autorité comme supérieure, ni aucune force coercitive internationale autre que celle des lois morales.

La vérité est qu'avant la Société des Nations la guerre était un moyen politique extrême tendant à assurer l'existence et la conservation de l'Etat — en ne laissant pas échapper les occasions de l'accroître ! Les guerres purement défensives constituent un droit absolu et primaire. En cas de succès elles impliquent le droit corrélatif de prendre des précautions pour écarter tout renouvellement de dangers du même genre. L'emploi de la violence pouvait également être une riposte légitime à une menace contre d'autres Etats dont on sait d'avance qu'il faut partager le destin. Une guerre pouvait également être entreprise pour la défense de la vie économique d'une nation sans laquelle l'indépendance politique n'est qu'une vaine apparence. On était ici sur le terrain mouvant de la politique où des précisions scientifiques et des formules rigoureuses ne sont que des théories plus ou moins vaines, des utopies plus ou moins périlleuses par les nombreuses déceptions qu'elles traînent à leur suite. « Lorsque la politique d'un Etat est pour un autre Etat la source d'un grave danger, lorsque ce dernier voit ses intérêts essentiels compromis et surtout lorsqu'il peut craindre de n'être pas en état de se défendre contre une agression ultérieure que cette politique prépare visiblement, il a le droit de prendre les armes. L'Etat n'a pas seulement le droit de se défendre, il a le devoir d'écarter à tout prix les périls qui le menacent, à peine de se perdre lui-même. » (Pillet.)

Quand on indique comme justes causes de guerre la légitime défense, le droit de conservation, de sauvegarde de l'intégrité territoriale, la défense des droits essentiels ou vitaux du pays, la limitation est plus apparente que réelle, car chaque Etat en reste juge suprême. La réduction de la guerre aux seuls cas de nécessité est une question de conscience et ne peut être attendue que de l'honnêteté des hommes d'Etat, de l'opinion publique et des peuples.

Pour assurer le règne idéal de la justice triomphante et de la force soumise, des penseurs généreux ont déclaré qu'il ne devait plus y avoir de mitraille ou de sang répandu, mais un code et des arbitrages pour résoudre les conflits et qu'on substituerait ainsi à la brutalité de la force la majesté du droit qui serait un jour la reine du monde. En attendant l'avènement de la société pacifique de l'avenir, il a bien fallu se rendre compte que la force joue un rôle aussi grand que jamais dans le règlement des choses humaines, plus grand même si l'on considère les proportions toujours plus gigantesques des guerres modernes et les dimensions formidables des armements. Dans un siècle foncièrement matérialiste et passablement amoral où chaque nation donne libre carrière à ses instincts de puissance de la même manière que chaque individu

recherche avidement la richesse matérielle, la limitation des armements, qui équivaut à s'en remettre à la bonne foi d'autrui du soin de sa conservation, risque de devenir un simple marché de dupes. L'homme d'Etat, responsable des destinées de la communauté qu'il dirige, et dont il doit écarter les maux imminents et prévoir les périls cachés, sait que son pays pourra périr ou être exposé à des maux irréparables faute d'une préparation, en temps utile, des éléments de résistance nécessaires. Les penseurs généreux qui ont plaidé avec conviction et force la grande cause de la pacification de l'humanité, ont trop oublié les écrasantes responsabilités morales des gouvernements et les défectuosités et imperfections profondes de la nature humaine, où les passions ne plaident jamais en vain leur cause séduisante et où les éléments affectifs, profonds et puissants, n'ont jamais cessé de jouer un rôle prépondérant. Or, les systèmes ne sont respectés par l'histoire que dans la mesure où ils tiennent compte des faits et correspondent aux lois réelles de l'humanité. La cupidité, l'hypocrisie, la mauvaise foi troublent sans cesse les rapports internationaux. L'homme collectif est demeuré à moitié barbare. La civilisation actuelle, brillante au point de vue matériel, ne l'est pas au point de vue moral. La facilité des communications qui devait amener la réconciliation des peuples, a fait ressortir les préjugés qui les séparent et les haines qui les divisent. Elle a souvent multiplié les surfaces de friction des Etats et des nations. C'est là un fait que la solidarité des peuples, base de la pacification annoncée, n'a pu faire disparaître, parce qu'elle n'est qu'une vérité toute relative, qui s'applique tout au plus aux nations dont la structure économique est complémentaire l'une de l'autre. L'histoire nous enseigne que la loi perpétuelle des rapports internationaux a été celle d'une puissante émulation où la supériorité de l'un a engendré souvent sinon toujours l'infériorité de l'autre. La prospérité économique d'un peuple s'est accrue chez l'un au détriment d'un autre, le commerce de l'un en s'étendant a refoulé celui d'un autre, provoquant enrichissement d'un côté et appauvrissement de l'autre.

D'aucuns ont cru que l'industrialisme et le commerce amèneront une ère nouvelle d'où le hideux militarisme disparaîtrait et où le commerce serait le ciment puissant qui unirait les nations dans une parfaite solidarité d'intérêts. L'expérience repousse la doctrine que l'industrialisme et le commerce, essentiellement pacifiques, remplaceront automatiquement les armées et les marines de guerre par le simple jeu du développement naturel de l'évolution sociale. Nous voyons au contraire que le militarisme n'a pas diminué avec les progrès de l'industrie. Il est même devenu plus formidable que jamais à l'aide de cette même industrie, à tel point que la guerre est devenue un problème gigantesque de machinisme moderne. Le militarisme et le commerce ne se sont pas révélés comme antagonistes, mais plutôt comme des associés. L'atelier et la caserne se complètent. Ce sont deux modes d'activité, différents

mais unis, de la politique moderne d'affaires. Plus que jamais les conflits ont leurs racines profondes dans le terrain des rivalités économiques. Les Etats emploient la force militaire non seulement comme la gardienne armée des avantages économiques déjà acquis, mais aussi comme un facteur actif du commerce national, luttant pour la conquête des marchés nouveaux et des sources nouvelles de matières premières. Ainsi le militarisme et le navalisme modernes sont dans une certaine mesure le résultat de l'âpre concurrence commerciale des peuples et leur existence se trouve justifiée pour ceux qui soutiennent qu'il y a des intérêts nationaux à défendre ou des avantages à conquérir. Aussi longtemps que les nations croient utile ou nécessaire de faire du négoce avec l'appui des baïonnettes et des cuirassés, des armées et des flottes sont nécessaires et la bataille des peuples continuera sous les devises anciennes. C'est une loi de la vie et du développement de l'histoire que lorsque deux civilisations nationales se rencontrent, elles engagent la lutte pour la suprématie.

Aussi loin que la pensée humaine remonte dans le passé, elle voit les empires se transmettre les uns aux autres la puissance suprême. La similitude d'intérêts qui existe sans doute entre les peuples n'a jamais empêché la concurrence, la lutte pour la suprématie. Comme l'a dit non sans raison un savant auteur, M. Pillet : « Pour les peuples comme pour les individus, l'existence d'une solidarité de condition comme loi suprême de leurs rapports mutuels serait un obstacle absolu à tout progrès. Le progrès réclame l'effort et l'effort ne sera donné que par celui qui sera assuré d'en recueillir les fruits. Si les uns doivent bénéficier des sacrifices des autres, si ces derniers sont condamnés à souffrir des fautes des premiers, personne n'agira plus. »

Un autre phénomène digne d'attention est que les Etats ont rarement eu l'habitude de recourir aux armes pour la solution de conflits minimes où l'avantage du triomphe ne compensait pas les risques et les frais de la lutte. Comme les guerres d'aujourd'hui sont plus coûteuses que jadis, les questions propres à être résolues par la voie pacifique de l'arbitrage sont de ce fait devenues plus nombreuses. Il ne faut cependant pas en conclure à un rôle plus considérable, à un attachement plus sincère de l'esprit public à l'égard de l'arbitrage. Au contraire, à la suite de la formation des grands Etats modernes, il a plutôt diminué d'importance. A l'époque médiévale les cas soumis aux arbitres étaient bien plus considérables qu'ils ne le sont aujourd'hui. Ils portaient sur des questions que l'on ne songerait pas actuellement à soumettre à cette procédure, comme par exemple de confier à l'arbitre la mission d'arrêter les conditions de la paix entre deux belligérants (Ex. Arbitrage en 1334 de Philippe de Valois entre le duc de Brabant et le roi de Bohême). La souveraineté étant considérée comme patrimoniale, il était plus facile de la soumettre aux règles du droit commun. Mais dans le passé comme

dans le présent, l'arbitrage est toujours apparu comme un expédient purement facultatif, placé dans la dépendance exclusive des Etats qui l'organisent. Or, si une institution de cette valeur et d'une pratique déjà fort ancienne est restée dans un état inorganique, si elle n'a jamais acquis une autorité prépondérante, cela ne peut pas tenir à l'ignorance de ses bienfaits possibles. Il y a à cela des raisons autrement sérieuses qui ont leur fondement dans la nature humaine, restée à peu près la même au milieu des progrès étonnants d'une brillante civilisation matérielle. Si des guerres éclatent, cela ne tient pas à ce qu'on ignore la possibilité d'un recours à l'arbitrage, mais simplement à ce que les Puissances n'ont pas la volonté de s'en servir et que l'on ne pourrait guère les y contraindre autrement que par la guerre.

CHAMP D'APPLICATION DE L'ARBITRAGE

L'arbitrage a pour caractéristique d'être l'application d'un mode judiciaire aux litiges internationaux. Moins souple que la médiation, puisqu'il n'est pas une transaction mais un jugement, moins large puisqu'il ne peut trancher que les conflits susceptibles d'être formulés juridiquement, il rachète ces inconvénients par la précision toute juridique avec laquelle il fonctionne. En effet, l'arbitre n'a pas comme le médiateur à s'efforcer à ramener le bon accord par des propositions d'accommodements transactionnels. Il résoud les différends par voie de droit. Il examine de quelle manière le droit international doit s'appliquer au cas particulier sur lequel les parties sont en désaccord.

L'arbitrage a également cela de particulier qu'il constitue une *solution* des litiges internationaux. Les autres modes de règlement pacifique des différends entre Etats peuvent conduire et ont même pour but rationnel de conduire à une solution, mais ils n'en constituent pas une. Le médiateur conseille et suggère, mais ses conseils et suggestions n'ont pas un caractère obligatoire. Ils n'ont un effet décisif qu'autant qu'ils sont acceptés par les parties. Un Etat qui a recours à la médiation reste toujours maître de ses destinées, parce que c'est en définitive la volonté des parties contendantes qui règle librement le litige. Au contraire, quand l'arbitre a statué, l'affaire est terminée, et les parties n'ont qu'à exécuter la sentence — à moins qu'elle ne soit entachée de nullité. La volonté des parties intervient sans doute puisqu'il n'y a pas un mode forcé d'exécution, mais il y a toujours un effet obligatoire qui se produit comme dans toute convention. C'est une solution juridique. Nous reviendrons plus amplement à ce sujet en examinant les pouvoirs des arbitres.

L'arbitrage, par cela même qu'il appelle une sentence, fondée en droit, n'est applicable ni dans tous les cas, ni dans toutes les circonstances. Son champ d'application est rationnellement restreint aux différends qui ne mettent en jeu que des principes de droit, aux cas où les prétentions contradictoires des parties en litige sont susceptibles d'être formulées juridiquement. Les questions qui rentrent naturellement dans sa sphère juridictionnelle sont néanmoins extrêmement variées, parce que les causes de difficultés entre Etats sont très nombreuses. Il peut y avoir des questions de fait et des questions de droit. Dans la réalité des faits, elles sont fréquemment mêlées. Dans le premier cas — c'est le plus fréquent — il s'agit d'appliquer une règle de droit incontestée à un fait contesté ; dans le second cas l'arbitre aura à interpréter une règle de droit contestée ou douteuse.

Lorsque des arbitres sont chargés de trancher des questions de fait, leur rôle ressemble, à première vue, à celui d'une commission internationale d'enquête. Ce n'est là qu'une apparence trompeuse. La commission d'enquête se borne à faire un rapport sur des faits, elle ne conclut pas. C'est aux parties en litige de tirer des constatations du rapport les conclusions appropriées, ce qui différencie nettement les deux institutions de l'arbitrage et de la commission internationale d'enquête.

D'un autre côté, il n'y a pas grand intérêt à faire une distinction entre les questions de fait ou de droit, puisqu'il dépend des parties de soumettre aux arbitres telle ou telle question de fait ou de droit, le rôle des arbitres restant toujours le même. Une Puissance reconnaît par exemple qu'elle est tenue de payer une indemnité, mais elle ne s'entend pas avec la partie adverse sur les conséquences de ce principe reconnu, sur le montant de l'indemnité et d'après quels éléments il sera déterminé. Dans ce cas les arbitres agiront comme de simples experts. Mais il peut aussi y avoir contestation sur la question même de l'existence de la responsabilité. Il faudra alors rechercher : 1° Y a-t-il responsabilité ? 2° Quelle en sera la conséquence pratique en cas d'affirmative ? L'essentiel reste cependant que le problème posé doit être susceptible d'être formulé juridiquement.

A raison de sa nature même qui a pour but de sanctionner des droits et non de départager des intérêts, l'arbitrage ne saurait s'appliquer à deux Etats que divise un conflit d'intérêts politiques, parce que ces Etats ne reconnaissent point de principe juridique commun qui puisse trancher le litige. Lorsqu'ils luttent pour l'hégémonie ou la prépondérance politique, que les prétentions qui les divisent résultent d'une longue rivalité de puissance, il leur sera très difficile de soumettre leur différend à l'arbitrage. Ils n'admettent guère qu'une autorité étrangère puisse résoudre un problème qui se débat depuis des siècles peut-être entre eux. Comment juger les questions politiques des Etats, alors que leurs droits et devoirs sont assez mal déterminés ? Les hommes d'Etat possèdent

d'ailleurs une remarquable virtuosité à transformer les questions juridiques en problèmes politiques quand cette façon d'agir est conforme à leurs intérêts du moment. Ceci leur est d'autant plus facile qu'entre ces deux catégories de litiges, enchevêtrées dans la réalité complexe des relations internationales, peu respectueuses des divisions théoriques des jurisconsultes, il n'y a aucun critérium scientifique infaillible. Le problème se ramène à une question de fait, soumise à l'appréciation subjective et intéressée des Etats en litige. L'exemple du conflit monétaire italo-suisse de 1894 est instructif à cet égard. C'est pourquoi nous allons le décrire dans une brève esquisse.

L'Italie et la Suisse avaient conclu un traité de commerce qui portait principalement sur les droits d'importation et dans lequel avait été convenu que les controverses pouvant s'élever sur l'interprétation ou l'exécution, seraient déférées à l'arbitrage quand les moyens de les résoudre directement par un accord amiable auraient été épuisés. Au moment de la conclusion de ce traité, le royaume d'Italie était soumis au régime du papier-monnaie. Quelques années plus tard, le gouvernement du Roi décida que les droits de douane devaient être payés en monnaie métallique et non plus en papier-monnaie. Cette mesure entraînait un désavantage marqué pour les importateurs suisses qui perdirent du fait de 5-7 % des bénéfices escomptés. Aux yeux du gouvernement fédéral, les nouvelles exigences italiennes constituaient une atteinte à la réciprocité des avantages, stipulés dans le traité de commerce sus-mentionné. Il présenta donc des observations en ce sens. Elles restèrent sans effet. Comme il y avait dans le traité en question une clause d'après laquelle les difficultés qui pourraient s'élever sur l'interprétation du traité devaient être réglées par l'arbitrage, la Suisse demanda qu'on y recourût. L'Italie refusa en invoquant que la mesure incriminée était une question d'ordre intérieur et qu'elle ne pouvait souffrir d'ingérance étrangère dans ce domaine. La valeur de l'argument était loin d'être irréfragable et la Suisse sollicita en conséquence que cette question préalable fût à son tour soumise à un examen arbitral. Cette demande fut repoussée comme étant contraire à la dignité du gouvernement italien. Ceci montre comment l'interprétation des traités échappe souvent à l'empire de l'arbitrage. A ce point de vue, il convient aussi de rappeler en passant que la guerre italo-abyssinne et le conflit anglo-boers prenaient leur origine juridique dans une difficulté, touchant à l'interprétation d'un traité.

Même restreint aux différends d'ordre juridique, l'arbitrage est presque toujours impuissant à les trancher, s'ils soulèvent en même temps des questions politiques, touchant par exemple à l'indépendance, aux intérêts vitaux ou à l'honneur des Etats. Ceux-ci considèrent qu'ils ne sauraient abandonner à l'appréciation subjective et incertaine des arbitres leur avenir, leur existence comme collectivité politique indépen-

dante, leur honneur qui est avant tout un sentiment intime, particulier à chaque peuple et fort variable suivant les circonstances. Ces réserves élastiques et vagues permettent d'ailleurs aisément aux idées belliqueuses de remporter la victoire, si l'esprit du moment n'est plus pour la paix. En effet, est-il possible qu'un litige existe entre Etats sans qu'il affecte de quelque manière leur indépendance ? Comment discerner les intérêts vitaux ? Quel gouvernement saura démontrer de façon irréfutable qu'une affaire les met en jeu ou qu'il ne s'agit que de difficultés d'importance secondaire ? Dans la réalité des faits, il appartient à tout Etat de proclamer qu'une question touche à ses intérêts vitaux et nulle contradiction n'est possible après pareille affirmation. En ce qui concerne l'honneur national, cette réalité qu'aucune nation ne saurait méconnaître impunément, c'est une conception des plus élastiques, sujette à mille fluctuations suivant les milieux, les circonstances et les habitudes. L'on est fréquemment porté, même de bonne foi, à exagérer le sentiment de la dignité nationale. On la voit souvent engagée là où elle n'est pas. En l'invoquant, les Etats vont parfois à la guerre comme les particuliers au duel. En 1840 par exemple, la France faillit se trouver en lutte avec presque toute l'Europe, parce qu'elle croyait sa dignité engagée à soutenir le pacha d'Egypte, Méhémet Ali, qui était loin d'être aussi intéressant qu'on se l'imaginait. En 1870, elle eut également son honneur en péril devant le refus du roi de Prusse de se porter garant qu'un Hohenzollern ne monterait jamais sur le trône d'Espagne. C'est pourquoi il est sage et prudent de ne pas séparer l'honneur de l'intérêt national qui est un principe plus stable et sérieux et qui calcule mieux les frais et les conséquences.

S'il est possible que l'honneur, grâce à son élasticité même, puisse à l'occasion dispenser un Etat d'être honnête, d'un autre côté, même entre Etats de bonne foi, il arrive souvent qu'un litige juridique soit lié de façon tellement étroite à leur développement politique futur qu'on ne peut pas l'exclure de la catégorie des questions politiques pour le faire rentrer complètement dans la sphère des problèmes juridiques. Entre ces deux catégories de conflits, il y a un singulier enchevêtrement. Ce phénomène est d'autant plus à noter que l'importance réelle d'un conflit ne se mesure pas à la grandeur de la cause occasionnelle qui l'a fait naître. Une difficulté médiocre révèle parfois un antagonisme redoutable. La cause immédiate du conflit est quelquefois à peine la goutte d'eau qui fait déborder le vase. Il existe des germes de peu d'importance au début qui se développent et mûrissent graduellement au point de menacer la paix. C'est pourquoi il importe de distinguer entre la cause efficiente et la cause occasionnelle et ne pas enfermer l'examen d'un conflit dans un horizon trop étroit, ni dans des formules étriquées de technique juridique. Illustrons cela par quelques exemples contemporains !

Il y a une quinzaine d'années, un conflit d'importance secondaire en

lui-même, mais qui faillit déchaîner une grande guerre européenne, éclata entre la France et l'Allemagne. Suivant la manière dont les gouvernements intéressés l'envisageraient, la difficulté pouvait être considérée comme un litige de nature à être soumis à l'appréciation d'un tribunal arbitral, ou bien l'un d'eux ou même tous les deux pouvaient estimer qu'elle affectait, ou le développement de sa puissance politique dans le monde, ou sa dignité nationale, à tel point que l'arbitrage ne serait plus applicable. Au mois de septembre 1908, quelques soldats de la Légion étrangère française, qui se trouvait alors dans le Maroc occidental, désertèrent et se rendirent au port de Casablanca, occupé par les troupes françaises. Là ils se placèrent sous la protection du consul allemand. Ils demeurèrent cachés jusqu'au moment où un navire allemand allait quitter Casablanca. Alors, escortés par des employés du consulat impérial, les déserteurs partirent pour s'embarquer. Après une rixe qui dégénéra en voies de fait de part et d'autre, ils furent cependant arrêtés par les autorités françaises. Le consul d'Allemagne demanda leur mise en liberté. La France refusa. Dans la suite le gouvernement français se déclara prêt à accéder au projet allemand de soumettre le litige à l'arbitrage devant la Cour de La Haye. L'Allemagne demanda cependant qu'auparavant le gouvernement français exprimât ses regrets pour la façon dont les soldats français avaient traité le représentant de l'Empire. Le Ministre des Affaires Etrangères, M. Pichon, répondit fort bien qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la France se condamnât elle-même avant de soumettre l'affaire à l'arbitrage. Mais pour sortir de l'impasse apparente dans laquelle on s'était engagé, le cabinet français proposa que les deux gouvernements intéressés exprimeraient simultanément leurs regrets des altercations survenues, de manière à ne pas préjudicier à la décision future de la Cour d'arbitrage. Cette proposition, acceptée par le gouvernement impérial, sauvegarda la paix désirée des deux côtés du Rhin et rendit possible de recourir à l'arbitrage, malgré que les questions soulevées touchassent avant tout aux intérêts politiques, à la dignité nationale des deux grands Etats intéressés.

A peu près à la même époque, un autre problème à la fois juridique et politique agita un instant la diplomatie européenne, à savoir si la Mer Baltique pouvait être transformée en *mare clausum*. Ce n'était pas là un simple problème juridique qui pouvait être résolu par l'application des principes du droit international. Au contraire, la question de savoir si les eaux de la Mer Baltique resteraient libres et ouvertes à toutes les nations ou si elles seraient transformées, en vertu d'un accord entre les Etats limitrophes, en une mer fermée à l'égard des autres Etats, était un problème d'une telle importance politique pour quelques nations européennes, en raison de sa répercussion possible sur

l'équilibre européen, que l'aspect juridique s'absorbait dans son caractère politique.

Ces quelques exemples montrent comment la démarcation entre les conflits juridiques et politiques est éminemment difficile et fort subjective. L'éminent jurisconsulte anglais, Oppenheim, dans son traité de droit international, la juge de la façon suivante qui est assez proche de la réalité : « Les différends entre Etats sont avec raison divisés en juridiques et politiques. Les différends juridiques naissent d'actes dont les Etats sont responsables, que ces actes soient les leurs propres ou ceux de leurs Parlements, de leurs fonctionnaires de l'ordre judiciaire ou administratif, de leurs troupes ou de particuliers vivant sur leur territoire. Les différends politiques sont le résultat d'un conflit d'intérêts politiques. Mais, bien que cette distinction soit certainement exacte en théorie, et d'une grande importance pratique, il arrive fréquemment en fait qu'une démarcation bien nette ne peut être établie. Car dans beaucoup de cas, ou bien les Etats cachent leurs intérêts politiques derrière une réclamation, motivée par un soi-disant préjudice, ou bien ils prennent un dommage positif, mais relativement insignifiant, comme prétexte des fins politiques. Des nations qui ont été pendant des années face à face, armées jusqu'aux dents, attendant un moment propice pour engager les hostilités, ne sont que trop prêtes à oublier la ligne-frontière entre les différends juridiques et les différends politiques. Entre de telles nations existe une état de continuel frottement qui rend difficile, sinon impossible, dans chaque cas qui se produit, la distinction entre le caractère juridique ou politique du différend. » (Tome II, pages 3-4).

En effet, tous les Etats veulent avoir un brevet de vertu. Tous prennent garde de voiler leurs appétits d'extension ou de grandeur sous des apparences d'honnêteté. Les aspirations impérialistes de conquête économique ou politique peuvent toujours être présentées sous des masques vertueux grâce aux artifices de ce Protée insinuant qui s'appelle « le langage diplomatique ». Une soi-disant défense contre une invasion projetée, la nécessité de mettre fin à une injustice historique, la réalisation de frontières naturelles, l'unification de peuples divisés, la restauration de nationalités opprimées, l'extension des bénéfices d'une civilisation supérieure à des races inférieures au nom de l'interdépendance des peuples, la liberté de perfectionnement et d'évolution nationale, voilà quelques-unes des apologies diplomatiques que met en avant l'amoralisme international. Derrière toutes les fleurs de rhétorique et un art procédurier des plus insinuants s'est cachée une réalité brutale où « prendre et garder pour soi » a été la maxime suprême. Dans ces conditions, les gouvernements ambitieux et sans scrupules ne tiennent pas toujours à montrer leurs papiers à un austère tribunal d'arbitrage. Ils se contentent de les faire valoir dans les salons

discrets des diplomates indulgents et sceptiques, qui savent fort bien que le plus souvent ce ne sont pas des droits contestés, mais des contrariétés d'intérêts qui créent et perpétuent les conflits. Rationnellement on conçoit bien un juge donnant une solution à un problème juridique, mais non réglant des intérêts pour lesquels il n'existe pas de règle reconnue. Ce n'est ni dans le domaine, ni dans le pouvoir de l'arbitrage de paralyser l'essor d'un peuple fécond et de résoudre le conflit tragique des nations entre leurs droits de conservation et de développement. Les Etats possédant quelque force de résistance ne s'inclineront pas devant un juge, lorsqu'il s'agira de leurs intérêts suprêmes ou réputés tels. C'est ici la place de rappeler que tout Etat a dans l'ordre international trois droits principaux : 1° le droit de se défendre contre les attaques ou menaces directes dont il est l'objet ; 2° le droit de se conserver et de prendre les mesures propres à cet effet ; 3° le droit de se développer lorsque ses forces croissantes lui permettent ce développement. Or, ni le droit de défense ni celui de conservation ne sont du domaine de l'arbitrage. Si le droit de développement prête à des controverses doctrinales, la pratique l'a toujours considéré comme constant. Elle n'a jamais admis que les intérêts, auxquels il touche, soient soumis à la décision d'un tiers. En effet, qui peut être qualifié à trancher les graves questions dont dépend parfois l'avenir de peuples entiers si ce n'est ceux qui portent la responsabilité des destinées de ces mêmes peuples. On comprend difficilement que de simples particuliers assument la charge de rendre une sentence sur des cas semblables.

Les peuples ont beau s'habituer à faire trancher par l'arbitrage les questions secondaires, ils n'en sont pas arrivés à lui livrer les grandes, celles qui forment les vrais *casus belli*. Entre les unes et les autres il existe un fossé profond. Voir dans l'arbitrage une panacée universelle de pacification, c'est croire que les idées juridiques sont les reines du monde et que rien en dehors d'elles ne mérite la considération et l'estime. Or, il s'en faut de beaucoup que le domaine du droit soit universel, qu'il enferme dans ses limites toutes les actions des hommes et des collectivités, qu'il contienne les peuples et impose des bornes efficaces aux opérations politiques. Dans les rapports des peuples et les combinaisons des hommes, il y a plus de choses que n'en sauraient contenir les constructions juridiques. Tant que les frontières resteront des barrières, tant que les peuples resteront personnalisés et individualisés par leurs âmes particulières et leurs aspirations différentes, les conflits politiques renaîtront. L'aurore qui se lève sur le monde de demain semble annoncer une époque de vigoureuse affirmation des ambitions nationales. Le vrai champ de bataille se trouve dans la conscience des peuples. Elle a bien peu changé malgré tous les progrès matériels.

CHOIX DES ARBITRES

Pour les litiges internationaux, il n'y a pas eu de juridiction permanente jusqu'à une date toute récente. Les parties, maîtresses de leur volonté, en constituent une pour chaque affaire. Elle disparaît comme le jury, une fois sa mission spéciale terminée. Les susceptibilités sont ainsi ménagées, car la juridiction instituée tient ses pouvoirs de la volonté des parties et ne porte aucune atteinte à leur souveraineté. L'idée directrice en cette matière est donc que les parties jouissent d'une entière liberté qu'elles pourront exercer, soit en faisant directement le choix elles-mêmes, soit en chargeant d'autres Puissances de ce soin. Au point de vue de l'évolution historique qui offre des combinaisons fort diverses, l'on pourrait cependant distinguer trois modes principaux d'arbitrage, à savoir, par juge unique, par commission mixte, par tribunal.

L'arbitrage par juge unique peut être considéré comme le type ancien ou classique. Très souvent dans le passé, lorsque les questions soumises à l'arbitrage avaient un caractère plutôt politique que juridique, les Puissances en litige chargeaient le souverain d'un Etat ami de trancher leur différend. Deux motifs plaidaient en faveur de ce procédé. D'abord, il semblait qu'il était l'application d'une idée chère à l'esprit médiéval : le jugement par les pairs. L'arbitrage par souverain se fondait également sur la conception patrimoniale de la souveraineté, en vertu de laquelle les litiges internationaux ne surgissaient qu'entre souverains. Si la justice semblait l'attribut, soit d'un pouvoir supérieur, soit d'un pouvoir égal, les princes qui voulaient régler leurs différends par l'arbitrage ne pouvaient s'adresser ni à un jurisconsulte, ni à un groupe de jurisconsultes. Placés au sommet d'une sorte de hiérarchie, ils ne sauraient être jugés que par ceux qui se trouvaient dans la même situation, c'est-à-dire par leurs pairs, les autres princes ou chefs d'Etat. Comme entre souverains il serait très difficile de composer un tribunal, le juge est unique.

En second lieu, avec l'arbitrage d'un souverain il semblait qu'il y eut plus de chances que la sentence serait respectée. La partie condamnée, en refusant de se soumettre au verdict prononcé, ne manquerait pas seulement à l'engagement pris envers l'autre partie, mais aussi au respect dû à l'arbitre. Ces considérations ne semblent pas encore avoir perdu tout attrait, puisque au cours du dix-neuvième et au commencement du vingtième siècles, les recours à l'arbitrage par souverain ont été assez nombreux. Des affaires les plus variées et les plus diverses ont été examinées et résolues, mais celles qui se réfèrent à une délimitation de frontières prédominent.

Il faut cependant adresser à l'arbitrage par souverain des critiques nombreuses. S'il présente un avantage, celui de permettre plus facile-

ment l'exécution d'une sentence, il convient de ne pas s'en exagérer l'importance. La sentence arbitrale n'a sans doute qu'une sanction morale, aucune force n'en assure automatiquement l'exécution. Or si l'arbitre est un souverain, on s'exposera à le mécontenter en n'exécutant pas sa sentence, et ce mécontentement constitue une sanction morale et politique nullement négligeable. A l'heure actuelle cependant, le motif, tiré de la chance plus grande d'exécution de la sentence, a perdu dans une large mesure sa valeur primitive. En présence de l'opinion publique qui joue un rôle toujours considérable sinon toujours heureux, une Puissance qui refuserait d'exécuter une sentence arbitrale régulièrement rendue se placerait dans une fort mauvaise posture. D'ailleurs, en remontant à une époque où la notion de l'arbitrage n'était pas aussi développée qu'aujourd'hui, l'on trouve dans une affaire importante un refus d'exécution de la part des Etats-Unis d'Amérique de la sentence rendue par Léopold I^er^, roi des Belges, parce qu'elle leur paraissait défavorable.

Si les avantages de ce mode d'arbitrage sont faibles, les inconvénients en sont au contraire considérables. En premier lieu, on ne peut pas enfermer un chef d'Etat dans des règles de procédure, ni fixer de délai pour l'enquête ou la sentence. Il prendra donc connaissance de l'affaire quand il le voudra et comme il le voudra. Il pourra mettre le temps qui lui plaise. Ainsi dans une affaire assez récente, le tsar Alexandre II rendit sa sentence quatre ans après en avoir été saisi.

Il est d'autre part très difficile à un souverain de faire abstraction de ses préférences personnelles. Ses considérations politiques agiront sur lui. Il sera forcément préoccupé de ses relations présentes et futures avec les parties en litige. Ainsi il n'aura pas toujours une pleine indépendance. Quand un tribunal est composé de particuliers, la sentence peut exciter un mécontentement de la part de la Puissance qui succombe. Il peut y avoir en jeu des questions pécuniaires ou d'amour-propre, mais elle n'aura pas d'autres conséquences. Tandis que, si l'on peut impliquer une sentence à un gouvernement, le mécontentement peut avoir des conséquences politiques et la préoccupation de ce mécontentement peut agir sur l'esprit du chef d'Etat qui rend la sentence. Le souverain aura également soin de ne pas infirmer par une sentence les principes de droit international suivis dans son pays, ce qui le place dans une mauvaise position pour rendre un jugement impartial et désintéressé. Le choix que l'on fait d'un souverain a donc l'inconvénient de donner à l'arbitrage un caractère politique quand il devrait demeurer juridique. L'impartialité d'un monarque, plus ou moins docile aux suggestions de ses intérêts, pourra être suspectée. C'est ainsi que la sentence du roi Guillaume I^er^ des Pays-Bas sur la frontière nord-est du Canada entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne a été vivement critiquée par le gouvernement de Washington qui considérait qu'à ce

moment le monarque néerlandais subissait l'influence de la politique anglaise.

Des difficultés peuvent également s'élever lorsqu'un prince est choisi comme arbitre à cause de son titre déterminé de monarque. S'il est détrôné, restera-t-il arbitre ? La question peut ne jamais se présenter d'une façon aussi catégorique, mais il est arrivé que, sans perdre la totalité de ses Etats, le prince choisi comme arbitre en perde une partie. Par l'interprétation de l'art. 5 du traité de Gand, dans l'affaire de la frontière nord-est américaine du 29 septembre 1827 et en exécution de ce traité, le roi des Pays-Bas est choisi comme arbitre à une époque où Gand faisait encore partie de ses Etats. Mais quand il rend sa sentence, le 10 janvier 1831, la Belgique s'était séparée de la Hollande. A cause de cela les Etats-Unis refusèrent l'exécution de la sentence en se retranchant derrière le refus de l'Etat particulier du Maine dont les frontières, changées par la sentence, ne pouvaient pas être modifiées sans son consentement. Or, l'Etat du Maine repoussait la sentence de Guillaume I^er^ comme étant rendue par un monarque qui, au moment de la sentence, n'avait plus en fait, au point de vue de l'Angleterre, l'indépendance requise par le compromis, ni en droit la qualité du roi de Belgique et de Hollande prévue par le même compromis. Au point de vue du droit, Guillaume I^er^ était toujours souverain, bien que son royaume ait été amoindri, et le compromis avait demandé pour arbitre un chef d'Etat. Guillaume I^er^ avait sans doute été choisi parce que le traité à interpréter était de Gand et que cette ville était dans ses Etats. Mais c'était là seulement le motif et non la cause de sa nomination. Si les Etats-Unis avaient voulu que ce fût une cause et que sans elle le souverain fût disqualifié, ils auraient dû l'établir dans le compromis. Quoi qu'il en soit, les Etats-Unis refusèrent l'exécution de la sentence. En 1842 cependant, la frontière nord-est du Canada fut fixée par une entente directe sur une base très différente de celle posée dans la sentence arbitrale.

Une autre difficulté se présente également lorsque le prince, chargé de l'arbitrage, vient à mourir. Nous en avons un exemple dans l'affaire des limites colombo-vénézuéliennes où Alphonse XII d'Espagne, choisi comme arbitre, mourut avant d'avoir rendu sa sentence. Son successeur, étant mineur, la Reine prit en mains le gouvernement et rendit un arbitrage. L'on n'avait pas entendu choisir ce roi en particulier, mais le chef de la monarchie espagnole.

Le choix d'un monarque comme arbitre comporte souvent cette bizarrerie qu'il ne s'occupe pas lui-même de la question litigieuse. Cette absence d'examen personnel a pour conséquence que les personnes que le souverain charge de préparer la sentence restent dans l'ombre, qu'elles n'offrent pas assez de garanties parce que n'étant pas directement et personnellement responsables. De là toute une série de diffi-

cultés et d'inconvénients. Le souverain se demandera s'il doit lui-même rendre l'arbitrage. S'il est un monarque constitutionnel, il pourrait même se demander s'il peut personnellement examiner l'affaire. Il y a de cela deux exemples récents. Dans l'un le souverain a examiné l'affaire et rendu la sentence seul sans prendre l'avis du Conseil des Ministres. Dans l'autre on a trouvé comme allant de soi que le Conseil des Ministres devait intervenir parce que dans les Etats constitutionnels le souverain ne peut pas agir seul. Il a besoin d'être couvert par la responsabilité des ministres. La question n'est pas indifférente. Si on fait intervenir le Conseil des Ministres, des considérations politiques et non pas seulement juridiques peuvent entrer en cause. Les Ministres se préoccuperont forcément de l'influence que pourra avoir la sentence sur les rapports du pays avec la partie qui succombera dans le litige.

Si on charge tel souverain, en le désignant nommément, il semble que l'on a témoigné par là une confiance spéciale en sa personne. On peut ne pas avoir la même confiance en son gouvernement. Enfin on ne connaît pas ce gouvernement. Celui en fonctions au moment de la conclusion de la convention d'arbitrage peut ne plus l'être au moment de la sentence. Il y a en effet des cas où un temps assez long s'écoule entre ces deux moments. Observons à ce propos que, lorsqu'on dit « se rapporter à tel gouvernement », c'est au gouvernement tel qu'il sera au moment du prononcé de la sentence que l'on se réfère. Si l'on convient de « se rapporter à telle Puissance », c'est à un souverain lorsque la Puissance en question est en monarchie. Au cas où elle serait sous le régime républicain, c'est au gouvernement que l'on a entendu déférer le litige.

Le plus souvent ce n'est qu'en vertu d'une déclaration expresse du compromis que la sentence est rendue en Conseil des ministres. Ainsi, dans une affaire de capture de navires entre la France et l'Espagne, soumise au roi des Pays-Bas, Guillaume III, c'est en vertu d'une déclaration expresse du 15 février 1861 que la sentence du 13 avril 1862 fut discutée et finalement acceptée par le Conseil des Ministres. C'étaient les Ministres qui avaient été choisis comme arbitres.

Dans l'absence de cette déclaration expresse, le souverain, bien qu'il soit libre de rendre sa sentence comme il l'entendra, la fera généralement préparer soit par le Ministre compétent, tantôt des Affaires Etrangères, tantôt de la Justice, soit par une commission spéciale ou un jurisconsulte. Le plus souvent, le souverain se fera rédiger un projet de sentence en même temps qu'un résumé de la question et ce sera d'après ce résumé et sur le vu de ce projet de sentence qu'il rendra sa décision dont il n'aura pas réuni lui-même les éléments et dans laquelle il tendra cependant à accuser sa personnalité. Ainsi, dans l'affaire du Macédonial entre le Chili et les Etats-Unis, soumise à Léopold I^er^, celui-ci, après avoir fait préparer la décision par le Ministre de la

Justice et celui des Affaires Etrangères, voulut cependant que l'œuvre arbitrale portât sa marque propre. De cette manière, le chef d'Etat, bien qu'il n'ait pas connu directement les faits, voulût cependant introduire dans le projet de sentence qu'on lui présentait une modification quelconque pour marquer que c'est lui qui décide. Et il le fait en seconde main, sans avoir pris un contact direct du droit et des faits qui seul peut donner au jugement son autorité et sa sincérité véritables.

Le grand vice de l'arbitrage par souverain est donc qu'il y a un arbitre caché qui a examiné l'affaire et rendu la sentence, mais qui n'apparaît pas, et un autre arbitre qui s'approprie l'œuvre du premier et, bien qu'il n'ait pas connu directement l'affaire, signe la sentence. Cet inconvénient se trouve encore aggravé lorsqu'au lieu de substituer purement et simplement sa signature à celle du commissaire, le souverain, voulant montrer qu'il est véritablement l'arbitre, retouche la sentence, souvent d'une façon assez maladroite. Alors ceux qui l'ont préparée n'osent pas la défendre et c'est ainsi qu'au dernier moment, par suite de l'amour-propre du souverain, la sentence se trouve faussée.

Ces inconvénients suffiraient à discréditer l'arbitrage par souverain, mais ils ne sont pas les seuls. En effet, être arbitre c'est être juge, c'est s'astreindre à un examen très précis du fait et du droit, c'est se laisser dominer par les témoignages, l'enquête, les principes juridiques. Le souverain aura souvent de la répugnance à accepter cette domination, d'autant plus que le fait demande fréquemment, pour être saisi, de très longs et très patients efforts. Souvent aussi l'arbitrage par souverain aura une tendance fâcheuse à dégénérer en médiation que est une véritable œuvre de souverain tandis que l'arbitrage est plutôt fonction de jurisconsulte. Le souverain désireux de juger en toute indépendance, se transformera d'autant plus aisément en médiateur que très souvent il y sera invité par les circonstances. Nous en trouvons un exemple caractéristique dans la sentence du 10 janvier 1831 de Guillaume I[er] des Pays-Bas et qui devait fixer la frontière nord-est du Canada d'après la ligne de partage des eaux. Ces divisions qui se trouvaient sur une carte faite par un vieux Espagnol un peu fantaisiste ne purent pas être déterminées dans la réalité. Se heurtant à une impossibilité matérielle, l'arbitre crut bien faire en indiquant comme ligne de frontière celle qui lui semblait la plus équitable. C'était de sa part un acte d'indépendance qui confina à un excès de pouvoir, car en vertu de ses simples pouvoirs d'arbitre, il ne pouvait statuer que dans les termes fixés par le compromis. Il aurait donc dû prononcer un « non liquet ». Il n'y aurait pas eu de sa part déni de justice qui n'existe que si le compromis permet de juger. Mais il aurait également pu demander un supplément de pouvoir. C'est ainsi que procéda, en 1889, l'empereur de Russie, invité par la France et les Pays-Bas à trancher leur différend en Guyane. D'après la conven-

tion d'arbitrage, le compromis du 29 octobre 1888, signé à Paris, l'arbitre avait le choix entre deux fleuves. Le tsar refusa d'accepter ce pouvoir à moins qu'on ne l'autorisât à fixer éventuellement comme solution intermédiaire une autre limite sur le territoire contesté. Cette autorisation lui fut donnée par une convention supplémentaire de Paris du 28 avril 1889. D'ailleurs, le Tsar ne devait pas en profiter, car il donna gain de cause aux Pays-Bas par sa sentence du 25 mai 1891.

Pour toutes ces raisons de nature et de valeur diverses, l'arbitrage par souverain est entouré d'une atmosphère de suspicion et de défiance qui a été admirablement mise en lumière par l'illustre jurisconsulte, Louis Renault. L'éminent maître du droit des gens montre comment dans ces arbitrages le plaideur se défie du juge et le juge du jugement. Le plaideur se défie du juge parce que, dans la concurrence politique, il est difficile aux deux Etats en litige d'en trouver un troisième en qui ils ont confiance. Même s'ils ont en lui cette confiance, il n'est pas sûr qu'il soit bien placé pour connaître du différend. Un Etat continental est-il bien compétent pour trancher une question maritime ? L'on peut toujours craindre que le souverain n'en profite pour juger d'après ses propres tendances nationales et qu'en l'espèce sa doctrine ne soit qu'un reflet de l'intérêt particulier de sa nation. Pour toutes ces raisons, le plaideur se défie du juge.

En ce qui concerne le juge lui-même, il se défie de son propre jugement. Il a peur de juger selon des principes qui puissent un jour se retourner contre lui. Dès lors, l'arbitre tendra à esquiver les points de droit pour se perdre dans des questions de fait ou de mots. Il y a de cela de nombreux exemples, entre autres le suivant. Pendant la guerre anglo-américaine de 1812-1814, un navire américain était venu mouiller dans le port de Fayal, aux Açores, le soir, à la tombée de la nuit, lorsque des navires anglais apparurent et firent une reconnaissance offensive dirigée contre le vaisseau américain. Le commandant américain écarta la reconnaissance par la force et prévint immédiatement le gouverneur portugais de la place. Mais celui-ci, n'ayant pas de moyens suffisants pour faire respecter par la force la neutralité, les navires anglais attaquèrent dans la nuit le bâtiment américain qui fut complètement détruit. Le cabinet de Washington réclama alors au gouvernement de Lisbonne une indemnité pour n'avoir pas fait respecter vis-à-vis de l'Angleterre sa neutralité. La question fut soumise à l'arbitrage du Président de la République Française, Louis Napoléon, qui rendit sa sentence le 30 novembre 1852. Il débouta le gouvernement des Etats-Unis de sa demande en invoquant une simple considération de fait, à savoir que le commandant du vaisseau américain avait été le premier agresseur en accueillant par la force une embarcation qui s'approchait de lui dans un but de reconnaissance pacifique. C'était là commettre une véritable erreur, parce qu'une reconnaissance, même

faite par une embarcation non munie d'armes, doit être considérée comme un acte d'hostilité.

En dernier lieu, l'arbitre esquivera non seulement la question du droit pour s'en tenir aux considérations de fait, mais souvent il s'abstiendra même dans sa sentence d'en énoncer les motifs. Ainsi la sentence du roi de Prusse du 30 novembre 1843 dans l'affaire de Portendick entre la France et l'Angleterre, non seulement manque de motifs, mais cette lacune qui est une cause de nullité, est élevée à la hauteur d'un principe. En effet, dans une lettre, accompagnant le verdict de son souverain, le baron de Bülow soutient que « donner les motifs de la sentence, ce serait s'exposer à des critiques et à des contestations ultérieures peu compatibles avec le caractère d'une décision souveraine et finale », ce qui en fait une affirmation pure et simple. Or, la justice a besoin de lumière, elle doit se montrer sous une forme sensible. Les motifs constituent une garantie fondamentale de bonne justice. En leur absence, on peut toujours supposer que des influences diverses ont pu s'exercer et que les juges ont tenu compte de considérations autres que celles de la justice. Si l'affirmation erronée du baron de Bülow n'a pas été reproduite, les souverains n'ont cependant pas renoncé à s'en inspirer dans une mesure plus ou moins large.

Ces tendances regrettables à faire de l'examen arbitral une petite navigation au cabotage entre les faits et la cause en esquivant d'aborder hardiment les points de droit, se retrouvent encore dans un arbitrage récent du roi d'Italie du 6 février 1904 et où il s'agissait de résoudre une grave question de frontière entre l'Angleterre et le Brésil, question très compliquée, toute hérissée de difficultés géographiques et juridiques. Examinons d'abord les faits.

Dans l'œuvre d'expansion coloniale dans le bassin de l'Amazone, les Portugais s'étaient avancés de confluent en confluent, de l'estuaire de l'Amazone jusqu'au Rio Negro, puis ils en avaient remonté le confluent Rio Banco jusqu'à Saint-Joachim qui marque le confluent de Rio Banco et de ses tributaires supérieurs, le Jacutu et le Cotingo. Les Hollandais de leur côté, après avoir fondé un établissement à l'embouchure de l'Essequito qu'ils avaient tenté de descendre progressivement, avaient établi un poste à Arinda. De là ils avaient essayé par le Rupanuni de pénétrer dans la vallée du Haut-Amazone. Le Rupanuni est un affluent très proche de Mahu qui constitue l'affluent extrême du Jacutu. Les Portugais et les Hollandais, partis d'un estuaire différent, avaient fait, de confluent en confluent, des essais de pénétration intérieure. De part et d'autre, des prétentions rivales avaient été mises en avant. Elles furent reprises par le Brésil, successeur du Portugal à partir de 1822, et par l'Angleterre qui prend la place de la Hollande à partir de 1814. Au moment où la Grande-Bretagne succéda à la Hollande, la souveraineté de cette dernière ne s'étendait guère au delà du poste de

Arinda ; mais le gouvernement britannique fit explorer le territoire par un missionnaire et un géographe. Le missionnaire anglais s'établit à Piranhas, dans une région d'une importance considérable, parce que, par de petits cours d'eau, le Piraka et le Gualata, se fait la communication du bassin de l'Amazone et de l'Essequito. L'explorateur, venu d'abord en simple témoin, remarquant l'importance du territoire susindiqué, écrivit au *Foreign Office* qu'il serait très intéressant de rechercher les limites exactes du territoire hollando-anglais. Dès cette époque, l'on commence à signaler les exactions commises par des Brésiliens dans ces régions. Un peu plus tard, en 1837, muni d'une commission régulière, investi de la qualité de géomètre officiel, l'explorateur fixa hardiment la limite de manière à ce que toute la région véritablement importante de Pirara se trouvât placée sous la domination britannique.

Ayant ainsi affirmé son droit, la Grande-Bretagne, en 1841, expulsa purement et simplement le missionnaire et le capitaine qui occupaient Pirara au nom du Brésil. En attendant une solution sur la question frontière, comme les autorités brésiliennes protestent, l'Angleterre leur proposa la neutralisation du territoire qui serait désormais fermé aux deux Puissances. C'est la convention de 1842. Cependant, le cabinet de Saint-James n'en continua pas moins par ses missionnaires et par ses marchands à accroître son influence sur les indigènes. Il traitait le territoire neutralisé comme s'il lui appartenait. Il le comprend dans l'énumération des richesses minières de la Guyane anglaise. Le gouverneur de cette colonie le comprend officiellement dans un projet de chemin de fer.

A la suite des réclamations du Brésil, et après de vaines tentatives pour fixer à l'amiable la frontière, les parties décidèrent de s'en remettre à un arbitrage. Le compromis du 6 novembre 1901, signé à Londres, détermine le territoire litigieux de la façon la plus avantageuse pour l'Angleterre. Il fixe les pouvoirs de l'arbitre de telle sorte qu'il ait toute liberté pour tenir compte des faits postérieurs à 1842. Il émet la prétention singulière que l'arbitre soit obligé de tenir compte de la prescription de 50 ans d'après laquelle le fait d'une simple détention matérielle aurait suffi pour constituer un titre valable au bout d'un demi-siècle. Le Brésil protestant contre cette prétention, l'arbitre ne sera pas lié par cette prescription, mais sera libre de statuer suivant tel principe de droit qu'il jugera applicable en la circonstance. C'est avec ces pouvoirs que le roi d'Italie fut désigné pour arbitrer les deux thèses en présence.

La Grande-Bretagne soutint que le territoire contesté avait été acquis tout entier aux Hollandais par voie d'occupation. La Compagnie néerlandaise des Indes avait exercé une juridiction sur le commerce jusque sur le territoire contesté. Les aventuriers qui y pénétraient n'avaient fait le commerce qu'en reconnaissant, comme les chefs indigènes eux-mêmes, la juridiction de la Compagnie des Indes. Aux yeux

de l'Angleterre, il y avait eu ainsi une véritable prise de souveraineté par les Hollandais. En ce qui concerne la Grande-Bretagne elle-même, dès que cela lui avait été possible, elle avait fait revivre les droits néerlandais en expulsant en 1841 les autorités brésiliennes de Pirara. Du reste, dès 1842, les indigènes n'avaient cessé de reconnaître l'autorité britannique. Ils s'étaient toujours sentis attirés davantage vers les Hollandais d'abord, puis vers les Anglais qu'ils appelaient les hommes de la mer, que vers les Portugais et les Brésiliens, qui étaient pour eux les hommes du fleuve. En somme, la Grande-Bretagne fonde ses droits avant tout sur la prise de possession par voie de juridiction ainsi que sur l'assentiment des indigènes.

Le Brésil de son côté prétendait qu'il y avait eu une prise de possession régulière du territoire contesté, soit par le Portugal, soit par lui-même. De l'estuaire de l'Amazone au premier confluent, de ce confluent au supérieur et ainsi de suite de confluent en confluent, le Portugal et ensuite le Brésil avaient établi leur droit conformément à la règle que celui-là est le maître du fleuve qui est le maître de l'estuaire et de l'affluent celui qui est le maître du confluent. Ce principe pouvait donner lieu à des difficultés lorsqu'il s'agissait de très vastes étendues, comme par exemple une prise de possession à partir de l'estuaire du bassin de l'Amazone tout entier. Mais il devenait bien moins délicat lorsque, au fur et à mesure que l'on remontait de confluent en confluent, on arrivait en fin de compte à un territoire très étroit, le territoire contesté, que le Brésil réclamait ayant pris possession du dernier confluent du Mahu et du Jacutu. Il y avait là, de l'avis du Brésil, une présomption de souveraineté qui se trouvait transformée en véritable reconnaissance par de nombreux traités avec l'Espagne et la Hollande. Les actes ultérieurs à 1842 ne pouvaient pas affirmer le droit de l'Angleterre, puisque d'après la convention de la même année, le territoire était neutralisé. L'on ne devait pas s'attacher davantage au consentement des Indiens à la domination britannique parce que, comme cela avait été affirmé à la Conférence de Berlin, il n'y avait pas lieu, en matière d'occupation, de tenir compte de la volonté des indigènes. En vertu du compromis les indigènes restaient d'ailleurs toujours libres, en cas d'adjudication du territoire au Brésil, de passer sur le territoire britannique et inversement. Voilà les arguments des deux parties !

Dans sa sentence l'auguste arbitre écarta toute l'argumentation brésilienne pour des raisons de droit et tous les raisonnements britanniques pour des raisons de fait. La découverte de nouvelles voies de trafic dans des régions qui n'appartiennent à aucun Etat ne constitue pas un titre d'efficacité suffisante pour que la souveraineté dans ces régions soit d'office attribuée à l'Etat dont les explorateurs sont ressortissants. Le Brésil a fait des localisations. Mais la prise de possession effective d'une partie d'une région, bien que pouvant être estimée efficace pour

acquérir la souveraineté de la région tout entière lorsque celle-ci constitue un organisme unique, ne le peut pour l'acquisition de la souveraineté sur une région lorsqu'à cause de sa configuration physique par exemple, elle ne peut pas être considérée comme une unité géographique *in factum*. Le bassin de l'Amazone est trop vaste pour cela. Pour d'autres raisons de droit qui ne sont pas décisives, l'arbitre arrive à écarter les prétentions du Brésil.

En examinant l'argumentation britannique, l'arbitre retient d'abord l'exercice du droit de juridiction par la Compagnie hollandaise des Indes Occidentales qui, nantie de pouvoirs souverains par le gouvernement néerlandais, a accompli des actes d'autorité souveraine en réglementant le commerce, en le disciplinant, en le soumettant au droit de juridiction des autres gouverneurs de colonies. Ce droit de juridiction s'était développé, il n'avait pas été contredit, il avait même été accepté peu à peu par les tribus indépendantes des indigènes, habitant des régions qui pouvaient être comprises dans le domaine de la souveraineté brésilienne. Toutefois, les arguments invoqués ne sont pas étayés de titres historiques et juridiques sur lesquels on puisse fonder des droits de souveraineté. Quant à préciser l'établissement définitif en faveur de l'une ou de l'autre Puissance, ce n'est possible qu'en ce qui concerne quelques portions du territoire contesté — lesquelles sont d'ailleurs passées sous silence.

En présence de cette impossibilité, l'arbitre ne prononça pas un « non liquet », mais décida qu'une ligne fût tracée qui se prêterait le mieux au partage. Il la fixa en faisant passer tout le territoire des environs de Pirara dans le domaine de la Grande-Bretagne, de sorte que l'Angleterre s'ouvre une porte sur le bassin de l'Amazone tandis qu'on ferme au Brésil celle qu'il cherchait à s'ouvrir sur le bassin de l'Essequito. En écartant les arguments des deux parties, l'auguste arbitre tendait à se défaire des moyens de droit des deux contendants pour proclamer son entière liberté de jugement. Au point de vue juridique, cette manière d'agir n'est pas sans défaut.

A l'encontre du Brésil, l'arbitre rappelle en premier lieu que la découverte ne constitue pas en elle-même un titre suffisant pour acquérir la souveraineté. En effet, elle n'est qu'un embryon de titre, un « inchoate title » suivant la terminologie anglo-saxonne. Mais le Brésil n'avait pas invoqué la seule découverte, il avait aussi mis en avant une prise de possession effective. L'arbitre la rejette, en se basant, en termes un peu vagues, sur la théorie de la ligne de partage des eaux d'après laquelle il suffit d'avoir fait acte d'occupation effective sur un point quelconque d'une unité géographique, généralement sur un point d'un bassin fluvial commandant l'ensemble de ce bassin, pour immédiatement avoir droit sur tout le territoire non occupé. En vertu de cette théorie souvent abusive, il suffirait de prendre possession de l'embou-

chure d'un fleuve pour avoir droit à tout le bassin. Avec l'arbitre on peut certainement dire que, s'il s'agit d'un immense bassin comme celui de l'Amazone, ce n'est pas un établissement sur l'estuaire qui constitue un titre de souveraineté applicable au bassin tout entier. Mais il faut également dire que telle n'était pas la prétention du Brésil. Au contraire, il excipait des prétentions du Portugal qui s'était avancé de confluent en confluent, de l'embouchure de l'Amazone à la rencontre du Rio Negro, de celui-ci au Rio Banco, de là au Jacutu où l'on rencontrait le territoire litigieux fort restreint. Rien ne semblait donc empêcher l'application de la théorie de la ligne de partage des eaux.

La thèse anglaise met en avant le développement progressif de la juridiction au triple point de vue du commerce, de la discipline du trafic et du contrôle des indigènes, contrôle accepté par ceux-ci. Ce titre de la Compagnie des Indes est fort critiquable, car sa charte ne pouvait pas établir des droits à l'égard des étrangers, mais seulement vis-à-vis des Hollandais. Les droits dérivaient du reste d'explorations faites par des aventuriers que peu à peu la Compagnie fit entrer dans sa sphère juridictionnelle. Ces commerçants libres, qui n'avaient pu se créer aucun titre, ne pouvaient par conséquent pas en transmettre aucun à la Compagnie. En ce qui concerne le contrôle des indigènes, il était fort douteux. Le consentement des indigènes à ce contrôle peu certain demeurait sans valeur juridique. Lorsqu'en Europe même le droit international n'a pas toujours tenu compte du consentement des populations, comment reconnaîtrait-on aux Indiens de l'Amérique du Sud un droit plus fort qu'à certains peuples plus civilisés d'Europe. L'arbitre a donc eu raison de rejeter en fait la thèse anglaise.

Dans la seconde partie de sa décision, l'arbitre se proclama libre de tracer en équité, suivant sa seule raison, la ligne-frontière à travers le territoire contesté. Or, en se proclamant amiable compositeur, il excéda sa mission. Pour qu'il y ait place à l'amiable composition, il faut que l'arbitre ne trouve dans le litige aucun élément précis de solution, aucune raison ni de droit, ni de fait. Or, il existait soit au profit du Brésil, soit même au profit de l'Angleterre, un commencement de titre. De plus, il n'y a pas lieu d'admettre l'amiable composition, si une convention a été signée antérieurement au sujet du territoire contesté. Lorsque l'arbitre est amiable compositeur, il opère comme un médiateur et doit en toute justice comme en toute opportunité tenir compte de la manière dont les parties elles-mêmes ont précédemment envisagé le litige. S'il existe un projet de transaction équitable entre les parties qui ait manqué son effet, l'arbitre doit regarder cette solution comme préférable à toute autre. Or, en 1898, une proposition transactionnelle avait été faite au Brésil par la Grande-Bretagne en vertu de laquelle le territoire contesté était partagé en deux parties égales entre les deux Puissances (16.000 km² à chacune). L'amiable compositeur

ayant reconnu aux contendants des droits égaux devait se rapprocher autant que possible de cette transaction équitable. Cependant l'arbitre reconnut un droit territorial plus fort à l'Angleterre qu'au Brésil. En somme, l'arbitre se déclara libre trop tôt et fit de sa liberté un usage contestable.

La raison secrète de cette inégalité de traitement est que les prises de possession portugo-brésiliennes parurent à l'arbitre inférieures en utilité sociale à celles de la Hollande et de la Grande-Bretagne. Dans sa pensée l'arbitre élève le débat jusqu'à la comparaison de deux méthodes coloniales. Du côté portugais il lui semble voir des troupes de rachat, envoyées pour racheter et convertir les esclaves ou pour réduire les Indiens en esclavage sous prétexte de les racheter. C'était une colonisation politique, autoritaire et parfois hostile, faite par une troupe de missionnaires et de soldats, faisant de brèves randonnées par lesquelles l'occupation se borne trop souvent au rayon d'action d'un fort. Au contraire, du côté britannique l'arbitre croit découvrir une colonisation économique, persuasive, attirant les Indiens par la perspective du troc, et mise en œuvre par le libre effort des marchands et commerçants. L'arbitre donne ainsi le pas à l'Angleterre sur le Brésil, dans l'intérêt des Indiens dont il croit respecter les sentiments, ainsi que dans l'intérêt du sol dont il pense assurer l'exploitation la meilleure et la plus utile. Il mesure le pouvoir juridique des deux contendants d'après leur pouvoir social, il proportionne la surface inégale qu'il leur attribue, à l'énergie différente de leurs vertus civilisatrices.

Lancer l'arbitrage dans une pareille voie, élever à cette hauteur le débat était anti-juridique, parce que c'était excéder les termes du compromis et les intentions des parties. Même si l'arbitre avait cru pouvoir juger en pleine indépendance, d'un point de vue supérieur de moralité, il aurait dû s'apercevoir que du côté du Brésil, à défaut du droit qu'il prétendait incertain, il y avait cependant une bonne foi à tous les degrés de possession. L'expansion britannique au contraire avait débuté sous le couvert d'une exploration scientifique, faite avec le concours expressément sollicité des autorités du Brésil sur le territoire contesté. Elle était viciée, à l'origine, de clandestinité. D'autre part, les Anglais avaient chassé les Brésiliens du territoire litigieux, de Pirara, ce qui entachait la possession du vice de violence. Enfin, au lieu de tenir compte d'une évolution progressive des Indiens vers l'Angleterre à partir de 1842, l'arbitre aurait dû écarter tous les faits, consécutifs à cette date, comme postérieurs à la naissance du litige. Il aurait dû repousser les progrès de l'influence britannique dans la zone, neutralisée par l'accord de 1842, qui rendait la possession anglaise précaire. Cette attitude aurait été d'autant plus correcte qu'il s'agissait d'un procédé systématisé de l'impérialisme économique de la Grande-Bretagne, s'appliquant dans l'espèce à des terres aurifères. En dépit du

modus vivendi de la neutralisation, le gouvernement de Londres avait cherché à développer, par la violence et par la juridiction, son autorité sur le territoire contesté de manière à s'en réserver en définitive le bénéfice de la possession.

En ce qui concerne la théorie britannique de la prescription acquisitive, opérant par le seul effet du temps et indépendamment des vices de son origine, le roi d'Italie manœuvra avec habileté pour éviter de se prononcer à cet égard. C'est pourquoi dans sa sentence flottante, il a laissé dans le vague la détermination des points sur lesquels il reconnaissait à la Grande-Bretagne un titre actuel. S'il avait précisé les points sur lesquels il avait trouvé des preuves des droits des parties, il aurait pu laisser voir ou croire qu'il tenait ou non compte de la prescription par le seul fait de la détention, même viciée, et du temps. Mais de cet art avec lequel l'arbitrage de 1904 essayait d'éviter cette question embarrassante ressort la condamnation arbitrale tacite de la théorie britannique. En fait, l'arbitre donne raison à l'Angleterre qui obtient l'avantage local qu'elle avait espéré. Mais le moyen d'expansion que l'impérialisme économique demandait à l'arbitrage ne lui a pas été accordé.

La théorie britannique de la prescription par la seule vertu du temps doit être rejetée du droit des gens comme elle l'est du droit privé. Elle doit même être écartée avec encore plus de raison quand il s'agit de la communauté des Etats que lorsqu'elle s'applique à l'intérieur d'un Etat particulier. Dans le droit interne où la justice est plus régulière et plus obligatoire, le propriétaire, dépossédé par la violence, a pour recouvrer sa possession le secours des actions possessoires. S'il n'en use pas dans un délai prescrit, il est en faute et doit en supporter les conséquences. Mais s'il est diligent, il peut par ce moyen conjurer le péril. Dans la société des Etats, les choses se passent autrement du fait de l'absence d'actions possessoires. Il ne reste à l'Etat dépossédé que la protestation pure et simple. Même si l'agresseur se mettait en possession d'une terre ou d'un bien par la ruse ou par la violence, il ne saurait, tant que dure la protestation du souverain légitime, acquérir ni possession de droit, ni prescription de souveraineté. Les Anglais ont objecté qu'avec ce système, un Etat dont le domaine est trop étendu pour son activité présente, peut conserver indéfiniment, par des protestations vigilantes, des territoires qu'il ne peut mettre en valeur et dont l'exploitation est ainsi perdue pour la société internationale. Cette objection n'est qu'une exagération manifeste de la théorie de l'interdépendance des Etats. Certains publicistes en effet tendent à justifier l'emploi de la force contre un pays qui refuse de s'ouvrir au commerce étranger. Ils fondent leur opinion sur l'interdépendance économique et la solidarité des Etats et considèrent comme un acte attentatoire à cette indépendance l'isolement systématique dans lequel un peuple préten-

drait s'enfermer. Cependant, cette façon d'agir, quelque contraire qu'elle soit à la véritable mission des peuples, n'en est pas moins de droit strict en tant que conséquence de la souveraineté. La théorie de l'interdépendance absolue est destructive de l'idée de souveraineté sans laquelle il n'y a plus de droit international ni d'Etats. Elle prête à tous les abus des pays puissants contre les peuples faibles, en offrant aux premiers le prétexte vague que ces derniers laissent improductives, au préjudice de l'humanité tout entière, les richesses qu'ils détiennent sur leurs territoires. Elle ouvre la porte à toutes les convoitises et à tous les excès de la force, en confondant une simple lésion d'intérêt avec une violation de droit. C'est pourquoi elle est inadmissible.

Dans l'espèce qui nous occupe, la Grande-Bretagne ne s'en est même pas tenue à cette théorie erronée, elle l'a encore amplifiée. Lorsqu'un Etat a admis dans ses domaines l'entrée, l'établissement et le commerce de ressortissants d'autres Etats, il est tenu, en sa qualité d'organe de justice, d'y assurer une administration propre à maintenir et à protéger les intérêts légitimes des colons étrangers. S'il ne le fait pas, les Etats intéressés ont le droit de réclamer. Mais ils ne sauraient pas demander davantage. A supposer qu'un territoire, exploité et mis en valeur par des étrangers et les capitaux d'un Etat étranger, soit devenu de ce fait pour cet Etat une sorte de colonie nationale, il ne peut cependant changer de souverain qu'à la suite d'un accord avec son maître actuel. C'est ce que d'aucuns sont enclins à oublier dans l'ardeur des compétitions économiques.

Arbitrage par diplomate

Dans l'arbitrage par souverain, l'homme technique, collaborateur de l'arbitre officiel, reste caché. Ici il sort de l'ombre. Il est maître souverain de la rédaction de la sentence. Il la signe lui-même. Ce que la sentence perd peut-être en prestige, elle le gagne en sincérité.

Il ne faut cependant pas se cacher que l'arbitrage par diplomate manque de force. Il ne s'attaque pas à de grandes questions. Presque toujours il se limite à des problèmes d'ordre secondaire et d'arrière-plan, la plupart du temps dénués de tout caractère politique. Ceci ne veut nullement dire que les petites causes ne sont pas difficiles à résoudre. Elles demandent fréquemment un examen des plus minutieux du fait et du droit.

Un des arbitrages les plus importants de ce genre est celui qui fut confié par la Grande-Bretagne et l'Allemagne au baron de Lambermont, secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères de Belgique, et pendant longtemps l'âme de la politique internationale du vaillant petit royaume. Les deux Puissances sus-mentionnées étaient en litige au sujet de l'île de Lamu, située sur la Côte d'Afrique dans le sultanat de Zan-

zibar. Il s'agissait de l'affermage des douanes et de l'administration de l'île en question. Le sultan de Zanzibar était mort en 1888 en promettant ce fermage à une compagnie allemande. Son successeur, changeant l'orientation politique du Sultanat, le promit à une compagnie anglaise et était sur le point de le lui accorder, quand le gouvernement impérial de Berlin s'émut et protesta au nom des engagements antérieurs, contractés au profit de ses ressortissants.

L'arbitre répondit que de simples pourparlers, de simples intentions exprimées verbalement, ne suffisaient pas pour qu'il y eût contrat de droit international, emportant cession de l'exercice de droits de souveraineté. Par conséquent, l'arbitre reconnaissait au sultan de Zanzibar le droit de traiter avec la compagnie anglaise. Ce n'était pas là un véritable exposé de motifs, mais une affirmation pure et simple que l'on ne saurait par une convention verbale disposer de l'exercice de droits de souveraineté.

Le baron de Lambermont fut également choisi comme arbitre entre la France et la Grande-Bretagne dans deux affaires non sans liens avec des questions politiques, l'affaire du *Sergent Malamine* et celle du *Waïma,* résolues par l'arbitre le même jour, le 15 juillet 1902. Le *Sergent Malamine* était un navire marchand, affrété par un explorateur, M. Mizon, ancien lieutenant de vaisseau. Il avait la mission de se rendre au lac Tchad par le Niger et de redescendre ensuite au Congo par le Sangha. Pour empêcher la pénétration française par le Niger, la Grande-Bretagne avait prétendu que le fleuve se trouvait composé de deux tronçons, séparés par des rapides infranchissables sur une étendue d'environ mille milles. Ainsi on ne pouvait pas le considérer comme un fleuve coulant sur le territoire de plusieurs Etats et par conséquent comme un fleuve international, mais comme formant deux sections de fleuve, l'un anglais : le bas Niger ; l'autre français : le haut Niger. L'assertion du plénipotentiaire anglais à la conférence de Berlin en 1884, quoique erronée, n'en produisit pas moins son effet. Ecartant l'idée d'une commission internationale, la conférence se borna à confier l'observation de ces prescriptions aux Puissances qui possédaient déjà les rives du Niger, c'est-à-dire l'Angleterre et la France. La différence de régime du Congo et du Niger n'apparaît en somme qu'en ce qui concerne leur mode d'exécution. Cependant, la Royal Niger Company établit son règlement en empêchant d'abord les navires de guerre, puis les navires de commerce, de remonter le fleuve, en créant une série d'obstacles à leur pénétration, même en soulevant contre les étrangers l'hostilité des indigènes. C'est dans ces conditions qu'en 1890 M. Mizon, sachant par expérience qu'il ne pouvait songer à remonter le fleuve sur un vaisseau de guerre, avait essayé de le parcourir sur un navire marchand. Ayant remonté le Niger et étant entré dans un de ses confluents, la rivière Forcados, il fut attaqué par les indigènes dans la nuit

du 15 au 16 octobre. Blessé, ayant perdu une partie de son personnel, il revint à Akassa pour se faire soigner. Là il reçut, le 22 octobre, de l'agent général de la Royal Niger Company l'avis qu'il ne lui serait pas permis, sans autorisation spéciale de la Compagnie, de pénétrer dans les territoires bordant le fleuve. La navigation était libre sur le Niger et ses affluents, mais il était défendu d'aborder sans permission. D'ailleurs la Compagnie avait acheté tous les terrains en bordure du fleuve sur une largeur de 48 kilomètres, ce qui lui permettrait, en vertu du droit exclusif d'un propriétaire sur son domaine, d'en écarter qui bon lui semblerait.

A cela l'on pouvait à juste titre objecter que la faculté d'accoster a toujours été considérée, même dans la législation romaine, comme une conséquence naturelle de la liberté de navigation. Il en devait être ainsi surtout en ce qui concerne un fleuve comme le Niger où ne peuvent pénétrer que des bateaux de petit tonnage, obligés de se ravitailler fréquemment en vivres et surtout en combustibles dont ils ne peuvent emporter qu'une faible quantité et dont la consommation est grande par suite de la force du courant. En fait, la Royal Niger Company rendait illusoire la liberté de navigation, expressément consacrée pour le Niger comme pour le Congo par l'acte de Berlin de 1885. M. Ribot, Ministre des Affaires Etrangères, présenta des réclamations au gouvernement britannique, en se fondant sur la violation de l'acte de Berlin. Il obtint l'autorisation de laisser Mizon continuer son voyage. Tant que la question de la pénétration par le Niger fut pendante entre les deux Gouvernements, le litige avait une importance politique nullement négligeable. Mais par un accord franco-anglais du 14 juin 1898, l'expansion territoriale française dans la vallée du Niger fut délimitée à l'amiable, et des facilités furent accordées à la France pour remonter le fleuve. Une simple question d'indemnité restait ainsi à résoudre. Par souvenir de son ancienne importance politique, l'arbitrage fut confié à un diplomate, M. de Lambermont, rapporteur à Berlin en 1885 de la commission chargée d'établir les règles relatives à la liberté de navigation.

A cet arbitrage l'on adjoignit en même temps l'affaire de Vaïma. Au cours de l'expansion française dans l'Afrique, par suite d'une erreur purement matérielle, des coups de feu avaient été échangés entre les troupes françaises et des troupes indigènes anglaises. Il y avait eu des morts. C'était le résultat d'une méprise. Il n'y avait pas de problème politique. Il s'agissait simplement de fixer une indemnité. L'arbitre put, en restant dans son rôle de diplomate et sans sortir de son rôle d'arbitre, résoudre d'une façon très conciliante les deux litiges. Dans le premier cas il donnait, pour ainsi dire nécessairement, raison à la France ; dans le second cas il adopta la même attitude au profit de l'Angleterre. Il fut certainement très heureusement inspiré en rendant ces deux sentences le

même jour. Dans l'affaire de Vaïma, la France fut condamnée à payer une somme de 9.000 livres tandis que l'Angleterre devait verser à la France 6.500 livres pour les torts et dommages infligés au lieutenant Mizon. La solution est sans doute juste, mais elle manque totalement de motifs. Cette lacune s'explique par le désir de ne pas éveiller les polémiques anciennes. Le fait mérite cependant d'être retenu.

Un autre cas d'arbitrage par diplomate s'est présenté en 1888 lorsque le ministre d'Angleterre à Athènes, sir Edmund Monson, fut choisi comme arbitre entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark.

Le citoyen américain Carlos Butterfield, possesseur de deux navires, Ben Franklin et la Catherine-Augusta, faisait le commerce avec les Antilles danoises. En 1854 et 1855, ces deux navires avaient été retenus par les autorités danoises de l'île de Saint-Thomas. Le compromis du 6 décembre 1888 donnait à l'arbitre deux questions à trancher : la première soulevait un délicat problème de droit : Comme il y avait un très long intervalle entre le dommage et la demande de réparation, est-ce que la prescription extinctive pouvait trouver ici sa place ? Le Danemark ayant commencé par invoquer ce moyen, sid Edmund Monson l'écarte dans les termes suivants : « Bien que les parties n'aient pas usé de due diligence dans la poursuite de la réclamation et qu'elles se soient exposées par leur action tardive à de légitimes critiques de la part du gouvernement danois, le retard qui en est résulté ne peut empêcher le recouvrement d'une juste et raisonnable indemnité pour le dommage allégué au cas où l'examen ultérieur du mérite de la demande avait pour résultat de faire décider que cette indemnité était due ». C'est là une simple affirmation. L'arbitre n'a pas fait l'étude approfondie qui eut été nécessaire. Ceci montre une fois de plus que, lorsque le juge unique sera un diplomate, à l'instar d'un souverain et pour des raisons politiques, il n'aimera guère insister sur les motifs de sa sentence.

La seconde question, posée à l'arbitre, était celle-ci : Les autorités danoises ont-elles eu raison de détenir momentanément les navires de Butterfield ? En fait, sir Edmund Monson reconnaît que ces navires s'étaient présentés dans des circonstances suspectes. Ils avaient refusé d'obéir aux ordres, donnés par les autorités locales. Par conséquent, l'arbitre débouta le gouvernement américain de sa réclamation en faveur de Butterfield (1).

Arbitrage par jurisconsulte

Comme toute question juridique, ayant par son milieu sinon par sa nature intrinsèque une certaine importance politique, est confiée de préférence à un diplomate, il ne reste à l'arbitre unique jurisconsulte que des problèmes d'ordre secondaire d'un horizon fort limité. Les pro-

(1) R. D. I. 1890, page 360.

blèmes deviennent ainsi de plus en plus restreints, mais parfois aussi de plus en plus délicats. Lorsque l'arbitrage s'enferme dans des questions juridiques de second ordre, on pourrait l'envisager comme une simple perfection du petit contentieux habituel des Ministères des Affaires Etrangères. Illustrons cela brièvement par quelques exemples caractéristiques en commençant par l'affaire du Costa Rica Packet.

Un capitaine anglais trouve en pleine mer une pirogue hollandaise, flottant à la dérive. Il s'en empare, puis vient aborder dans un port de la Guyane hollandaise. Il ne fait aucune déclaration, relatant les circonstances dans lesquelles il a fait cette trouvaille. Les autorités locales le font arrêter et un procès est régulièrement ouvert contre lui. C'est alors que le gouvernement britannique, qui a toujours été très strict au point de vue de la liberté individuelle, adressa en son nom une réclamation à la Hollande. L'empereur de Russie fut prié d'être arbitre, mais trouvant le litige bien minime pour lui, demanda qu'on le remplaçât par son jurisconsulte habituel, M. de Martens. En 1897, celui-ci rendit une sentence favorable à la Grande-Bretagne malgré qu'aucune charge de malveillance ou de mauvaise foi ne pût être relevée à l'encontre des autorités néerlandaises.

Une autre fois, quatre navires américains avaient été arrêtés en haute mer, dans les eaux de la mer Behring, par des vaisseaux russes, qui les poursuivaient pour des délits de pêche commis dans les eaux territoriales russes. Le cabinet de Washington réclama et demanda une indemnité. Le domaine du litige est donc fort étroit. L'arbitre désigné pour résoudre le différend fut un juge unique, M. Asser, éminent jurisconsulte hollandais, président des conférences de la Haye pour le droit international privé. Après avoir examiné l'affaire, M. Asser rendit sa sentence le 29 novembre 1902.

Or, dans les deux cas, la sentence a soulevé de vives et légitimes critiques. Quand l'arbitre est un jurisconsulte, il donne sans doute des motifs, mais il prête aussi le flanc aux critiques. C'est ainsi qu'on a attaqué de tous côtés par des arguments multiples et avec une très grande vigueur la sentence arbitrale de M. de Martens dans l'affaire du Costa Rica Packet où l'arbitre avait accordé au capitaine, coupable de s'être approprié une épave en pleine mer, un traitement meilleur que celui qu'il aurait eu comme national. Dans le différend américano-russe, M. Asser avait décidé que si un navire commet un délit dans la mer territoriale contre les lois ou règlements de l'Etat riverain, dans l'espèce contre les lois de police de pêche, il ne peut pas être poursuivi en haute mer. Cette assertion est contestable. En effet, lorsque le délit est flagrant, la poursuite commencée dans les eaux juridictionnelles doit pouvoir être continuée en haute mer. Au point de vue du droit, il y a ici une question symétrique à celle qui se pose en temps de guerre lorsqu'un navire belligérant peut poursuivre un navire ennemi ou coupable en haute mer

jusqu'à la limite des eaux territoriales neutres. En temps de paix du reste il n'est pas possible d'arriver à la répression des délits de pêche commis dans les eaux juridictionnelles, si l'on n'admet pas la continuation de la poursuite en haute mer en cas de flagrant délit.

Ces deux exemples montrent qu'en règle générale, l'arbitrage par jurisconsulte unique ne saurait être considéré comme une forme véritablement puissante. Il n'a que des ressources étroites et un horizon limité. Le seul exemple peut-être d'une sentence irréprochable prononcée par jurisconsulte unique est l'affaire de Ben Tillet que l'impartialité fait un devoir de mentionner (1).

Ben Tillet était un agitateur professionnel de nationalité anglaise qui s'était rendu en Belgique pour fomenter une grève et organiser à Anvers une fédération internationale des dockers. Le gouvernement belge prit immédiatement contre lui un arrêté d'expulsion. En attendant le départ du bateau qui devait le ramener en Angleterre, les autorités belges s'assurèrent de sa personne et l'enfermèrent dans une prison de droit commun, où il passa environ 24 heures. Le gouvernement britannique adressa à ce sujet de vives protestations à Bruxelles, réclama une indemnité en disant que l'individu frappé d'une mesure d'expulsion, ne doit pas être confondu avec des détenus de droit commun, mais être immédiatement reconduit à la frontière.

Cette question, intéressante au point de vue juridique, mais essentiellement étroite et ne présentant à aucun degré un caractère politique, fut soumise à l'arbitrage d'un jurisconsulte français, M. Arthur Desjardins, avocat général à la Cour de Cassation. Dans sa sentence très étudiée et irréprochable, l'arbitre déclara l'Angleterre mal fondée, en premier lieu parce qu'on ne saurait contester à un Etat la faculté d'interdire son territoire à des étrangers quand leurs menées ou leur présence lui paraissent compromettre sa sécurité et qu'il apprécie d'ailleurs, dans la plénitude de sa souveraineté, la portée des faits qui motivent cette interdiction. En ce qui concerne la surveillance exercée sur Ben Tillet, M. Desjardins fit remarquer que, attendu qu'en reconnaissant à l'Etat le droit d'expulsion, on ne saurait lui dénier les moyens d'assurer l'efficacité de ses injonctions. Il doit donc pouvoir surveiller les étrangers dont la présence lui paraît dangereuse pour l'ordre public et s'il craint que ceux auxquels il interdit son territoire n'échappent à cette surveillance, les garder à vue. L'on avait d'ailleurs officiellement avisé Ben Tillet dès son débarquement que s'il voulait donner le meeting public il n'avait qu'à quitter le territoire belge ; autrement il s'exposerait à être arrêté et reconduit par la force armée à la frontière. Si les autorités belges avaient attendu pour le faire partir, c'était que lui-même avait témoigné le désir de revenir sur le même bateau qui l'avait amené pour

(1) R. D. I. P. Tome IV, page 779.

profiter de son coupon de retour. Ben Tillet n'avait pas prévu que dans l'intervalle, au lieu d'être libre, il serait emprisonné suivant le droit indéniable du gouvernement belge. Au point de vue de l'incarcération de l'agitateur britannique dans une maison de sûreté, M. Desjardins observa avec raison qu'il est impossible en droit d'astreindre un Etat souverain, soit à construire des établissements particuliers exclusivement affectés à la détention provisoire des étrangers depuis leur arrestation jusqu'au moment où la mesure d'expulsion peut être exécutée, soit même à leur réserver, dans les maisons déjà construites, un quartier spécial. Le gouvernement belge, en isolant Ben Tillet, par suite en l'empêchant de subir le contact des prévenus, avait satisfait aux exigences de la courtoisie internationale.

Cette décision, malgré son caractère de perfection juridique, se limite cependant à un problème d'ordre secondaire, dénué de tout caractère politique. La thèse que les arbitrages par jurisconsulte unique n'ont que des ressources étroites et un horizon limité, qu'ils ne forment qu'une perfection du petit contentieux habituel des Ministères des Affaires Etrangères et ne mettent généralement en jeu que des intérêts particuliers et presque toujours uniquement pécuniaires, reste donc entière.

2. — Arbitrage par commission mixte

Dans ce mode d'arbitrage, le différend est confié non plus à une seule personne, mais à plusieurs. Les juges qu'on appelle ici des commissaires, sont tous ressortissants des Etats litigants. C'est seulement lorsque la commission mixte évolue vers le tribunal arbitral que, pour départager les commissaires, l'on s'adresse à un tiers qui n'est pas lui-même un national. L'arbitrage par commission mixte diffère encore de celui par juge unique en ce qu'il groupe une série d'affaires où, le plus souvent des deux côtés et parfois au même moment, les griefs se balancent, de sorte que la commission mixte est essentiellement un procédé d'arbitrage réciproque et compensatoire.

La commission mixte a une origine à la fois américaine et européenne. En Europe, on lui trouve des précédents dans les commissions, instituées pour juger les réclamations des marchands, belligérants ou neutres, à raison de pertes souffertes dans leur commerce du fait de la guerre. Un exemple de ces commissions est offert par la Commission mixte anglo-hollandaise de 1654 dont les conclusions s'intitulent elles-mêmes « décision arbitrale ». Il y a là l'ébauche d'une organisation d'appel des prises. Sa durée a été assez courte. A la fin du XVIII[e] siècle elle disparaît du continent européen en même temps qu'elle fait son apparition de l'autre côté de l'Océan, en Amérique. Ici, elle se présente cependant sous un autre aspect.

Dans le Nouveau Monde où l'immensité des espaces accroît l'incertitude des bornages, les grandes nations colonisatrices ou même les diverses colonies entre elles, recourent, pour tracer leurs frontières, à des commissions, nommées de part et d'autre en nombre égal par chacune des parties. Lorsque les premiers treize Etats-Unis d'Amérique eurent leur première contestation de frontière avec le Canada, le même procédé qui jadis avait servi à la délimitation de leurs frontières respectives, leur parut le plus propre à l'interprétation et à l'exécution du traité de Paris du 3 septembre 1783. Et le premier arbitrage entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne se fait au moyen d'une commission mixte qui a joué dans l'histoire des arbitrages internationaux un rôle considérable. Je veux parler des trois commissions mixtes du fameux traité de Jay le 19 novembre 1794 (1).

Ce traité de Jay est la première grande Convention internationale des Etats-Unis depuis la proclamation d'indépendance du 4 juillet 1776 et la reconnaissance de ce nouvel état de choses par la Grande-Bretagne dans le traité de Paris du 3 septembre 1783. Or de 1683 à 1794, les Etats-Unis traversèrent la période la plus critique de leur histoire. Ils avaient conquis leur indépendance nominale vis-à-vis des nations étrangères et de leur ancienne métropole, mais les faits n'étaient pas encore venus donner leur solide confirmation à cette situation juridique. Leur frontière déterminée par le traité de Paris de 1783, était purement idéale et n'était pas fixée dans la réalité. Les cartes de l'époque complétaient les lacunes par la fantaisie personnelle de leurs auteurs, de sorte que, quand on voulait les appliquer au terrain, on se heurtait aux plus grandes difficultés, voire même à l'impossible. Mal déterminé, le territoire américain était perpétuellement ouvert à l'envahisseur.

Cette situation était d'autant plus grave que la jeune République manquait de cohésion intérieure. Les 13 Etats-Unis formaient depuis 1777 une confédération, c'est-à-dire une association d'Etats, conservant chacun respectivement leur souveraineté particulière, tout en ayant une politique extérieure commune. Ils ne s'unissaient que pour la guerre, et, une fois la paix conclue, ils revenaient à leur politique particulariste. C'était là une cause de faiblesse d'autant plus grande qu'elle réagissait sur les rapports avec les Etats étrangers. Ce manque de cohésion intérieure avait sa répercussion fatale sur l'indépendance politique à l'extérieur. Les engagements, pris par des traités internationaux, ne pouvaient parfois pas recevoir exécution à moins d'un changement dans la législation intérieure de chacun des Etats particuliers. Or, pendant la guerre de 1773-1783, les Etats particuliers avaient voté des lois qui suspendaient, au profit des citoyens américains, le paiement de leurs dettes vis-à-vis des sujets britanniques. Le traité de Paris de 1783 avait

(1) Voir *Lapradelle et Politis*, Recueil des arbitrages internationaux. T. 1er Pédone.

stipulé que le pouvoir confédéral imposerait aux Etats particuliers de rapporter ces mesures législatives. Mais ceux-ci refusèrent de céder sur ce point aux instances du gouvernement central, prétendant garder leur entière liberté de législation. Le traité de Paris, conclu par le pouvoir confédéral, ne liait pas, à leur avis, les Etats particuliers de cette association.

Une modification était nécessaire. Il fallait transformer le système politique, trop large, de la confédération et lui substituer une forme plus énergique et centralisée : l'Etat fédéral. Cette transformation s'accomplit en 1787. En vertu de l'art. 6, paragraphe 2 de la constitution nouvelle « les traités qui ont été ou seront faits sous l'autorité des Etats-Unis constitueront la loi suprême du pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque Etat, nonobstant les dispositions contraires, insérées dans la constitution ou les lois de l'un quelconque des Etats ».

Mais les vieilles habitudes persistèrent. Les tribunaux ne se pressèrent pas d'user des pouvoirs nouveaux qu'ils tenaient de la constitution. Le refus de l'Angleterre d'évacuer des postes de la frontière fortifia encore leurs résistances. Le traité de Paris de 1783 avait bien stipulé que « les créanciers n'éprouveraient aucun obstacle légal au recouvrement de la pleine valeur de toutes les dettes contractées *bona fide* » (art. 4). Dans la réalité des faits il leur était, dans presque tous les Etats à peu près impossible de se faire payer entièrement.

Si le pouvoir fédéral manquait d'autorité à l'intérieur, sa situation n'était guère plus brillante à l'extérieur où il ne possédait pas l'indépendance nécessaire pour orienter la politique de manière à ce que le pays pût se développer en toute sécurité. La France, qui avait contribué par ses hommes, par son argent et par ses sympathies à la formation de l'indépendance américaine, avait conclu avec le nouvel Etat un traité d'alliance en février 1778. Mais les Etats-Unis, dès 1782, avaient compris qu'il était périlleux pour leur avenir de contracter un pacte trop étroit avec l'une quelconque des nations européennes. Le traité d'alliance franco-américain avait donné à la France, en cas de guerre, des avantages nombreux sur le territoire américain. Les navires français pouvaient entrer librement dans les ports américains, tandis que les ennemis de la France, par une stipulation expresse du traité, étaient privés de cette faveur. Les navires français pouvaient encore se ravitailler librement dans les ports américains, tandis qu'aucun corsaire ne pouvait s'armer pour le compte d'un ennemi de la France dans un port des Etats-Unis. Or en 1793 commencent les grandes guerres européennes, où la France et l'Angleterre allaient se trouver aux prises. Les démocrates américains poussent à une intervention dans le conflit du côté de la France.

Mais la France elle-même les compromet dans une certaine mesure, en envoyant aux Etats-Unis un ministre aussi singulier que Genêt, qui

noue des intrigues avec le parti démocrate, ouvre dans les ports américains des bureaux d'enrôlement, arme des corsaires et institue des tribunaux de prises sur le territoire même de l'Union. Celle-ci proteste contre cet abus de sa souveraineté, invoque contre Genêt les principes du droit des gens et l'autorité de Vattel. L'ambassadeur français y répond avec ironie qu'il n'a pas à s'embarrasser de ces subtilités diplomatiques, ni des aphorismes de Vattel.

La situation de l'Amérique devient d'autant plus critique que l'Angleterre considérait non sans raison cette attitude comme inamicale et déclara qu'elle rendait l'Union responsable des prises, faites sur le commerce britannique par les corsaires, irrégulièrement armés dans les ports américains. Washington, à qui revient, avec le Sénat, la direction de la politique étrangère, désira d'une part tenir scrupuleusement les engagements envers la France, mais de l'autre il refusa de se laisser entraîner dans les complications européennes, trop périlleuses pour la jeune indépendance du nouvel Etat. Il résolut donc de s'enfermer dans la stricte observation des règles de la neutralité, imposées par le droit des gens tel qu'il le concevait. Il pensait, — à tort du reste, — que la neutralité entraîne l'obligation de tenir la balance égale entre les deux belligérants, dans la limite toutefois où par des traités antérieurs, les neutres ne se sont pas liés par avance à l'égard de l'un d'eux. Par une interprétation curieuse du traité du 6 février 1778, Washington décide que les dispositions qui sont susceptibles de s'étendre s'appliqueront à la Grande-Bretagne aussi bien qu'à la France, celle s'appliquant expressément à cette dernière Puissance ne devant pas profiter à la Grande-Bretagne. Ainsi les navires français pouvaient entrer dans les ports américains avec leurs prises et s'y ravitailler, tandis qu'aucun navire ne pouvait s'armer dans les eaux américaines. Si un navire n'observait pas cette dernière prescription, les prises qu'il aurait faites devraient être restituées par tous les moyens que les Etats-Unis auraient en leur pouvoir. Des difficultés s'élevèrent toutefois sur l'application de ces principes. Elles furent considérablement aggravées par un litige très important qui surgit entre les Etats-Unis et l'Angleterre au sujet du négoce britannique. A ce moment c'était un principe que la métropole seule pouvait faire le commerce avec ses colonies et que même en temps de guerre, les neutres ne pouvaient pas la remplacer dans ce trafic colonial qui leur était interdit en temps de paix. Les Etats-Unis, une fois indépendants, ne pouvaient plus commercer avec les îles voisines, spécialement avec les Antilles anglaises, comme au temps où les treize Etats-Unis n'étaient encore que treize colonies unies d'Amérique.

Quand la guerre survint en 1793, les Etats-Unis ne purent faire le commerce avec les colonies, en vertu de la règle anglaise que les commerces nouveaux sont interdits aux neutres. Tout commerce, fermé aux nations tierces en temps de paix, doit lui être également fermé en temps

de guerre. Les Etats-Unis se trouvaient directement atteints par cette règle qui leur retirait le bénéfice mercantile de la neutralité. Peuple essentiellement agricole à ce moment, ils se trouvèrent privés de leurs débouchés naturels par les ordres du gouvernement anglais de 1794, déclarant que les vivres à destination des ports de France seraient saisis et conduits en Angleterre où ils seraient payés aux propriétaires sur le prix de facture, augmenté d'un bénéfice moyen calculé à 10 %. Ce bénéfice étant peu considérable, un coup important était porté au commerce américain. Les Etats-Unis protestèrent avec vigueur, prétendant que la Grande-Bretagne les frappait eux-mêmes dans leur richesse et les atteignait jusque dans la possibilité de vivre, puisqu'ils vivaient du commerce de leurs céréales avec les belligérants.

Ces difficultés pouvaient amener un conflit armé. Mais les Etats-Unis, redoutant une nouvelle guerre, préférèrent résoudre le différend par un moyen pacifique, à l'aide de négociations diplomatiques. Le grand juge des Etats-Unis, Jay, fut envoyé à Londres avec des instructions significatives, lui recommandant d'employer toute la fermeté, toute la sincérité, toute la franchise, toute la prudence, toute l'horreur de la guerre et de la chicane qui devaient caractériser un diplomate américain. La négociation de Jay ne fut pas très heureuse. Il le reconnaît lui-même le jour de la signature du traité de 1794 quand il dit : « Si j'ai signé le traité, c'est qu'il n'était pas possible d'en avoir un meilleur. » Le diplomate américain se vit en effet obligé d'accéder à la règle de 1756. Le commerce des Etats-Unis avec les Antilles Anglaises n'était accordé qu'aux navires de 70 tonnes ou au-dessous. Ces conditions peu avantageuses firent que Jay fut mal accueilli à son retour. Le Sénat ratifia le traité qui se heurta à l'opposition résolue de la Chambre. Washington fut obligé de lui faire violence. C'est à partir de ce moment que le précédent fut créé que le Sénat seul avait à intervenir dans la ratification d'un traité.

Cependant le traité de Jay réglait un certain nombre de litiges, mais d'une façon indirecte en ce que les négociations diplomatiques cédaient le pas à l'arbitrage. Trois commissions mixtes, créées par les art. 5, 6 et 7 du traité, avaient à trancher chacune l'un des trois types de litiges. La première (art. 5) avait à déterminer, à la base de la frontière nord-est des Etats-Unis, l'identité de la rivière Sainte-Croix. Deux commissaires, un Anglais et un Américain se réunirent et en nommèrent un troisième. Ils se transportèrent sur les lieux, recueillirent des témoignages et firent une véritable expertise. Le 25 octobre 1798 ils firent une déclaration en vertu de laquelle ils désignèrent quelle rivière était la rivière Sainte-Croix.

La seconde commission (art. 6), était chargée de fixer l'indemnité due par les Etats-Unis à la Grande-Bretagne, pour entrave légale ou jurisprudentielle au paiement des dettes des citoyens américains au détri-

ment de sujets britanniques. Cette commission se réunit à Philadelphie. Elle était formée de cinq commissaires dont deux désignés directement par chacune des Puissances contendantes. Le cinquième devait être nommé par voie d'élection. Il devait être, lui aussi, un ressortissant de l'une des deux parties. Deux noms furent mis dans une urne. Le bulletin qui sortit contenait un nom anglais. La Grande-Bretagne eut de cette manière la majorité dans la commission. Elle en profita pour rejeter sur les Etats-Unis la nécessité de faire la preuve de la simulation des dettes ou de l'insolvabilité des débiteurs ou de la négligence des créanciers. L'un des commissaires anglais lut les notes qui résumaient l'avis de la majorité. Les commissaires américains protestèrent et se retirèrent. Les travaux de la commission ne furent pas repris. Ce ne fut que le 18 janvier 1802 qu'une convention diplomatique anglo-américaine accordait en bloc à la Grande-Bretagne une indemnité de 600 livres.

La troisième commission (art. 7) se réunit à Londres. Elle allait révéler avec force le véritable caractère de la commission mixte. Elle mit en relief des problèmes de droit qui n'ont cessé de se présenter, soit dans la procédure arbitrale, soit dans la formation de fond du droit.

La commission mixte ne porte pas seulement sur une série de réclamations individuelles, faites par les nationaux d'un pays à un autre pays, mais également sur une série de demandes réciproques des nationaux du second pays vis-à-vis du premier. C'est un arbitrage global sur des réclamations réciproques avec l'espérance d'une liquidation finale par balance de comptes. Ce caractère réciproque et compensatoire qui n'est pas l'essence, mais la nature de la commission mixte, s'il était absent de la commission précédente de Philadelphie, s'accentua et ressortit avec vigueur dans celle de Londres.

En premier lieu les marchands américains avaient subi des pertes et dommages considérables à raison de la capture ou de la condamnation irrégulière de leurs navires ou de leurs cargaisons. Ces dommages provenaient des « Orders in Council » britanniques, déclarant contrebande de guerre les vivres à destination des ports de France ou des colonies françaises. En ce qui concerne la France métropolitaine, c'étaient les ordres du 8 juin 1793, tandis que au point de vue des colonies françaises, c'étaient ceux du 6 novembre de la même année, qui avaient édicté les mesures incriminées. Elles avaient bien été révoquées le 8 janvier 1794, mais un nouvel ordre en 1795 avait remis les ordres précédents en vigueur jusqu'à la ratification du traité de Jay qui eut lieu le 28 octobre 1795. Ce sont les préjudices, causés par ses Orders in Council et les saisies opérées en vertu d'eux, que la commission de Londres avait à examiner.

En second lieu, la commission avait également à statuer sur les réclamations des marchands britanniques. Ceux-ci se plaignaient d'avoir éprouvé dans le cours de la guerre des pertes et dommages occasionnés

par la capture de vaisseaux ou de marchandises, pris par eux dans les limites de la juridiction des Etats-Unis et amenés dans les ports de ces mêmes Etats ou pris par des vaisseaux originaires admis dans les ports de ces Etats. Les Etats-Unis avaient promis de restituer ces navires par une lettre du secrétaire d'Etat américain au ministre de la Grande-Bretagne à Philadelphie du 5 septembre 1793. Or, des restitutions ou des compensations n'avaient pas été faites dans les limites promises par les Etats-Unis. C'est pourquoi les Etats-Unis s'engagent à payer au commerce britannique les sommes allouées par les commissaires.

Telle est la mission de la commission de Londres. Elle se trouve en présence de réclamations américaines et de contre-réclamations britanniques, d'un litige entre deux groupes de particuliers. Pour se prêter avec avantage à l'arbitrage par un souverain, le litige est à la fois trop complexe, puisqu'il est formé d'une masse énorme de réclamations individuelles, et trop peu important, puisque au fond il ne s'agit dans chaque question que d'un navire, d'une cargaison, d'une compensation pécuniaire.

Chaque Etat intervient pour introduire ses ressortissants. C'est plutôt un litige entre deux séries de particuliers de deux Etats qu'un différend direct entre deux souverainetés. Le caractère étatique de la difficulté n'étant pas très accentué, il semble assez naturel que ce soient des particuliers, nationaux de chacune des parties, qui examinent l'affaire. Il faut cependant qu'une majorité puisse se former dans un sens ou dans l'autre, l'unanimité n'étant guère réalisable. Pour y parvenir, la nécessité de nommer un surarbitre, « an umpire » s'impose. Lui aussi sera un national et appartiendra à l'un des ressortissants, venant devant la commission. Pour égaliser les chances on tirera au sort. Ce tirage s'effectuera après qu'une liste aura été dressée d'un côté par les Anglais, de l'autre par les Américains, et que sur la liste anglaise les Américains auront choisi leur candidat tandis que sur la liste américaine les Anglais auront désigné le leur. Les deux noms ainsi obtenus seront mis dans l'urne et le sort en décidera.

La commission se composa de deux commissaires anglais et de deux commissaires américains auxquels on adjoignit comme surarbitre le colonel Frumbrur. Elle comprenait en outre des assesseurs, hommes techniques, chargés d'apprécier la valeur de l'indemnité à fournir lorsque les commissaires se seraient mis d'accord sur son principe ; un secrétaire ; enfin pour soutenir les réclamations des parties, deux agents, un anglais pour défendre les intérêts anglais, l'autre américain pour plaider la cause des réclamations américaines. Ce sont eux qui dirigent la procédure. Ils parlent à la fois au nom des particuliers et au nom de l'Etat qu'ils représentent.

La commission avait dix-huit mois pour liquider les affaires. Elle ne put pas aboutir dans ce délai, quelque grande que fût son activité,

le nombre des litiges qui lui étaient soumis étant considérable. Elle avait des milliers de cas à examiner. Ainsi constituée en 1795, elle ne termina ses travaux que le 21 février 1804. Elle avait eu à examiner les plus graves problèmes.

Au point de vue de la procédure, la première question qui se présenta fut une question protocolaire : « Est-ce que les commissaires américains jouiraient des immunités diplomatiques ? » A peine arrivés à Londres, ils les réclamèrent. Le gouvernement britannique saisit de la question les jurisconsultes de la Couronne. Ceux-ci déclarèrent que les commissaires américains, n'ayant pas de lettres de créance pour Sa Majesté, n'ayant pas été reçus par Sa Majesté dans les formes habituelles, employées pour la réception de ministres étrangers, ils n'avaient pas le caractère de ministres publics, mais simplement celui de citoyens américains, résidant dans le pays sous la protection du ministre américain. A cela les commissaires américains répondirent que, chargés de décider comme juges entre l'Angleterre et les Etats-Unis, ils n'étaient pas suivant la formule des jurisconsultes de la Couronne, sous la protection de leur ministre, mais sous celle de la loi, et que la commission qu'ils tenaient de leur souverain valait des lettres de créance. Cependant, ils n'insistèrent pas et en fait ils ne bénéficièrent pas des immunités diplomatiques. Mais c'est à juste titre qu'ils les avaient réclamées.

La question de savoir si le juge arbitral doit en jouir ne s'était encore jamais posée, parce que l'arbitre avait été soit un souverain, soit un diplomate. Mais du jour où de simples particuliers entrent dans la composition d'un tribunal arbitral, il devient nécessaire de leur donner les mêmes garanties qu'aux ministres publics parce que ces garanties rehaussent leur prestige en même temps qu'elles assurent l'indépendance absolue de leurs fonctions. C'est ce qu'avaient bien compris les commissaires américains et ce que devaient reconnaître plus tard les conventions de La Haye de 1899 et de 1907. La cour de La Haye, appelée fort improprement permanente, pouvant se déplacer, une loi française du 3 décembre 1903 dispose que si elle vient à siéger en France et que parmi ses membres il y en ait qui ne soient pas Français, ils jouiront des immunités diplomatiques.

La seconde question qui se posa aux commissaires américains fut celle de savoir si la commission pouvait accorder des indemnités aux propriétaires, dont les navires ou les cargaisons avaient été définitivement condamnés par les tribunaux internes de prises. C'était le grave problème de l'exception de la chose jugée, tirée d'une décision antérieurement rendue par une juridiction nationale. Cette question présente deux aspects, l'un fort simple, où le tribunal national a statué d'après le droit interne. Lorsqu'une réclamation d'un particulier est portée devant un tribunal arbitral, peut-on opposer à ce particulier la chose jugée, qui résulte d'une décision définitive du tribunal interne auquel il s'est tout

d'abord adressé ? La question s'est présentée exactement dans ces termes devant la Cour de Cassation de France lorsque, par la confiance du Nicaragua, elle a été chargée de statuer sur la réclamation dirigée par un Français contre le gouvernement de Nicaragua à la suite d'une saisie d'armes dans le port de Corinto, sur le navire français, le *Phare*. Le Nicaragua plaida l'exception de la chose jugée, tirée d'une décision définitive de la Cour suprême du pays qui avait condamné le capitaine, en reconnaissant valable la saisie d'armes faite contre lui. La Cour de Cassation, toutes Chambres réunies, écarta l'exception de la chose jugée par un arrêt rendu le 29 juillet 1890. On ne saurait devant un tribunal arbitral invoquer la décision, devenue définitive, d'un tribunal interne, puisque l'arbitrage a pour but de déterminer si l'Etat a accompli tout son devoir vis-à-vis du droit international. L'exception de la chose jugée est donc en principe inopérante lorsqu'il s'agit de la décision d'un tribunal interne, statuant d'après le droit interne du pays où il siège.

Le problème devient plus délicat si ce tribunal interne a été institué en vertu du droit international pour juger suivant le droit international. C'est le cas lorsqu'il s'agit d'une décision définitive, rendue par un tribunal interne des prises. Les juridictions de prises ont été créées pour vérifier l'exacte application, par les corsaires, des ordres gouvernementaux. Elles ont été instituées dans un but de discipline. Leur imperfection provient de ce qu'elles sont à la fois juge et partie, puisque c'est le belligérant qui juge la validité de la prise qu'il a faite. C'est pourquoi Hubner a pu dire, déjà en 1759, que, dans ce domaine, rien n'est plus équivoque et plus mal fondé que la compétence du juge.

Les commissaires américains reprennent dans une certaine mesure cette thèse : « Les tribunaux internes des prises, disent-ils, ne peuvent juger définitivement que *in rem* et non *in personam*. Leur décision ne tranche définitivement que la question de la propriété du navire et de la cargaison, mais non la question de savoir si, à raison de cette expropriation, faite en vertu du droit interne, mais contrairement au droit des gens, une indemnité est due par l'Etat ou le tribunal des prises de l'Etat quand ils ont mal jugé vis-à-vis des ressortissants, soit ennemis, soit neutres, qui ont été victimes de ce mal jugé. » Telle est la thèse des commissaires américains qui, au-dessus de la juridiction interne des prises si imparfaite, placent comme régulatrice la juridiction internationale des commissions mixtes.

Aux yeux des commissaires britanniques, au contraire, la décision rendue par un tribunal interne des prises a force de chose jugée internationale, non pas seulement *in rem*, au point de vue du transfert de la propriété, mais aussi *in personam*, c'est-à-dire au point de vue de l'indemnité. Dans l'opinion anglaise, il n'est pas possible à un tribunal arbitral de se placer au-dessus d'eux pour en reviser les sentences, premièrement, parce que dans la juridiction interne des prises, la

Grande-Bretagne cherche une garantie pour le développement de son droit propre et particulier. Par l'autorité absolue et internationale de ses tribunaux de prises, elle entend renforcer l'Amirauté et doubler par des condamnations définitives la toute-puissance de ses croiseurs. L'Angleterre soutient en plus que les juges des prises se placent toujours, non pas au point de vue interne, mais au point de vue international. Si le siège de l'autorité judiciaire se localise dans la contrée belligérante, les lois ne se localisent nulle part.

Les commissaires américains invoquèrent à l'appui de leur thèse l'égalité des nations. Les conceptions des nations étant différentes, une nation ne peut pas imposer la sienne à une autre nation. Surtout l'exception de la chose jugée ne pouvait pas fonctionner ici, parce qu'il n'y avait ni *eadem persona* ni *eadem res*. En effet, dans l'instance interne des prises, le demandeur est le propriétaire du navire ou de la cargaison, le défendeur est le capteur. Ici, le demandeur est l'Etat dont le ressortissant a été lésé, et le défendeur est l'Etat au nom duquel agissait le capteur. Il n'y a pas davantage *eadem res*. Dans l'instance interne des prises, on réclame la mise en liberté du navire ou de la cargaison. Dans l'instance internationale l'on demande une simple indemnité. C'est cette solution juridique qui l'emporta. Comme la majorité de la commission mixte était composée d'Américains, leurs décisions devaient prévaloir automatiquement. C'était là une force, la thèse américaine étant la meilleure, en même temps qu'une faiblesse de la commission mixte. Cette solution n'a d'ailleurs pas cessé de s'affirmer par la suite malgré de nombreuses résistances, en s'appliquant non seulement *in personam,* mais également *in rem.*

La commission mixte eut également à affronter un autre problème non moins ardu et important, celui de savoir si le juge arbitral a qualité pour juger de sa propre compétence. Dans le désaccord sur la question de l'effet international des jugements des tribunaux de prises, les commissaires anglais avaient eu la majorité contre eux. Certains de voir leur théorie repoussée, ils se retirèrent, en déniant à la commission mixte le pouvoir de déterminer elle-même, si elle avait ou non qualité pour reviser les décisions définitives des Cours de Prises. A l'appui de leur opinion, ils firent valoir que les commissaires étaient des mandataires. Or, d'après le droit commun, c'est aux mandants qu'il appartient, en cas de doute, d'interpréter le mandat. Cette théorie n'est pas encore complètement abandonnée à l'heure actuelle. Elle fut écartée à juste titre par les commissaires américains. Autant il est facile et raisonnable pour un mandataire de se retourner vers son mandant pour lui demander de préciser sa volonté, autant il est difficile pour plusieurs mandataires d'arriver ainsi à une solution en se retournant vers des mandants qui, ayant entre eux des divergences d'intérêt, doivent avoir également des divergences d'interprétation lorsqu'il s'agit d'expliquer

et de préciser quelle a été leur pensée dans le mandat. L'argumentation britannique était dans l'espèce d'autant plus inadmissible que les deux mandants s'étaient engagés l'un vis-à-vis de l'autre par un contrat de compromis.

Une fois le compromis signé, c'est aux juges institués par lui qu'il appartient d'interpréter la pensée de ceux qui les ont institués. Sinon il n'y aurait plus d'indépendance pour le juge arbitral. Si à la première difficulté il devait demander les ordres complémentaires de son gouvernement, comme ils sont souvent contraires, il serait dans l'impossibilité de continuer son arbitrage. En soulevant la question d'incompétence, un gouvernement de mauvaise foi pourrait rendre l'arbitrage pratiquement impossible.

Pour bien saisir l'importance de la commission mixte de Londres, il convient également de mentionner les questions de fond du droit qu'elle eut à examiner. Parmi les très nombreuses affaires qui lui avaient été soumises, trois litiges principaux s'en détachent qui sont en quelque sorte caractérisés dans trois affaires : celle du *Betsey,* celle du *Neptune* et celle du *Jamaica.* A chacune de ces trois affaires correspondait une théorie très complexe : la théorie du domicile ennemi en matière de prises maritimes (*Betsey*), la question de contrebande de guerre de vivres (*Neptune*), le problème de la responsabilité de l'Etat neutre à raison de l'abus de son territoire par l'un des belligérants (*Jamaica*).

Le 19 décembre 1793, un citoyen des Etats-Unis domicilié à Baltimore, Georges Patterson, avait chargé un navire : *Betsey,* de farine, de beurre et de numéraire, appartenant pour moitié à l'armateur qui commandait à bord du navire et pour moitié à son frère, comme lui citoyen américain, domicilié à Baltimore. La destination du navire était une colonie française : la Guadeloupe. Il y arriva le 8 janvier 1794. Les autorités françaises de l'île prennent une partie de la cargaison, mais, faute d'argent, elles ne font qu'une promesse d'en payer le prix. En attendant, elles livrent à Patterson à titre de paiement une certaine quantité de sucre. Le chargement du navire fut ensuite complété avec des produits de l'île. Patterson renvoie le *Betsey* à Baltimore pour y prendre une nouvelle cargaison de vivres à destination de la Guadeloupe. Pendant ce temps il reste dans l'île pour recouvrer le paiement promis par les autorités françaises. Son navire reprend la mer le 18 mars 1794. Deux jours plus tard il est capturé par un corsaire anglais et déclaré de bonne prise par la Cour d'amirauté, sentence confirmée plus tard. Devant la commission mixte, Patterson réclame une indemnité pour saisie illégitime de son navire, tandis que l'agent britannique maintient le caractère régulier de la saisie. Le litige avait sa base dans une divergence de vues des Etats-Unis et de l'Angleterre sur la détermination du domicile qui, d'après la jurisprudence anglo-

saxonne, détermine la qualité de neutre ou d'ennemi du propriétaire. Tandis que les Américains s'attachaient au domicile au sens rigoureux du mot, ne distinguant pas le domicile de guerre et celui de paix, les Anglais au contraire s'efforçaient d'étendre la notion du domicile jusqu'à y comprendre une simple résidence, un simple séjour en territoire ennemi. Patterson était bien domicilié à Baltimore, mais au moment de la prise de son navire il se trouvait à la Guadeloupe, c'est-à-dire en territoire français. Ce n'était sans doute pas son domicile *de jure,* mais simplement *de facto,* ce que la jurisprudence anglaise appelle également « domicile qualifié ». Ce simple séjour *de facto* suffisait aux yeux de l'Angleterre pour donner à l'individu la qualité d'ennemi. C'était pour punir Patterson d'une incorrection que la jurisprudence avait prononcé la confiscation de son navire. La jurisprudence britannique qui s'attache avant tout aux réalités pratiques et tangibles, sans un souci excessif de logique abstraite, considère l'étranger neutre, domicilié dans le territoire du belligérant, comme un ennemi. En fait, par sa présence durant la guerre, il aide à la prospérité économique du pays belligérant, soit par son activité industrielle ou commerciale, soit plus simplement par sa dépense journalière. De plus, il doit également l'impôt et contribue ainsi à la richesse publique qui est la caisse de la guerre. Enfin, tout acte par lequel le neutre peut contribuer à l'enrichissement ou au succès de l'ennemi ou par lequel il tendrait à assister l'ennemi dans la lutte, doit le faire considérer comme un ennemi. Il en est ainsi visiblement de l'incorrection par laquelle Patterson, après avoir ravitaillé une première fois l'ennemi, cherchait à le faire à nouveau. Le citoyen américain en question avait séjourné à la Guadeloupe pendant deux mois et pas seulement deux jours, ce qui dans un cas a été considéré comme entraînant domicile de fait.

Les commissaires américains s'élevèrent contre cette théorie d'une redoutable élasticité et d'une indétermination arbitraire. Ils cherchèrent à démontrer que ce qui pouvait rendre la propriété de Patterson saisissable, ce n'était pas son séjour dans une colonie française, mais le fait qu'il cherchait à la ravitailler. Mais ce fait ne constituait pas un délit. Que le neutre ait en matière de contrebande une obligation personnelle envers le belligérant est très discutable. Il y a seulement possibilité pour le neutre de voir sa marchandise saisie par un croiseur, sans que l'Etat dont il relève puisse le couvrir de sa protection. Dans la circonstance, ce risque n'atteignait même pas Patterson, puisque la saisie du navire est intervenue à un moment, le 20 mars, où l'ordre en Conseil primitif du 8 janvier 1794 avait été révoqué par un nouvel ordre. On ne pouvait donc traiter Patterson plus durement que sous le régime antérieur, où les vivres étaient contrebande de guerre. Or, en saisissant son navire, on le traitait plus durement; les vivres seuls étaient saisissables, non le navire. D'ailleurs, d'après les « Orders in

Council », les vivres n'étaient saisissables qu'à la condition pour le croiseur saisissant d'en payer le prix.

Aux yeux des commissaires américains, la prise était donc injustifiable et la théorie du domicile qualifié incorrecte.

En ce qui concerne l'affaire du *Neptune,* le problème à résoudre était de savoir si les vivres sont contrebande de guerre. Ce navire, chargé de produits alimentaires, fut saisi par un croiseur anglais alors qu'il se rendait de Charlestown à Bordeaux. Il fut conduit à Portsmouth où l'on apprécia la valeur de la cargaison, en y ajoutant un raisonnable profit marchand de 10 %. Quand la commission mixte du traité de Jay fut instituée, les propriétaires vinrent réclamer la différence entre le prix d'achat et la valeur réelle des vivres qui se trouvaient à bord du navire.

Du côté britannique on rappelait les distinctions classiques faites par Grotius entre trois catégories de marchandises : les marchandises absolument innocentes, les marchandises certainement confiscables comme contrebande de guerre et les marchandises servant, suivant les circonstances, à la paix et à la guerre. Or, les Anglais considéraient les vivres comme contrebande de guerre lorsqu'il y avait légitime espérance en procédant ainsi de réduire l'ennemi par la famine. C'était cette circonstance qui justifiait les ordres en Conseil de 1794 et 1795. Ils s'appuyaient pour le soutenir sur un passage de Vattel (livre 3, chap. 7, p. 112), et sur l'article 18 du traité de Jay, qui reconnaît les vivres comme contrebande de guerre, en adoucissant simplement leur prise par l'exercice d'un droit de préemption. On ne les confisquait pas purement et simplement. On les payait le prix de facture, augmenté d'un profit moyen de 10 %. C'est ainsi qu'avait procédé pour le *Neptune* le gouvernement britannique entre la signature du traité et sa ratification.

Ces arguments se heurtèrent à une réfutation énergique de la part des commissaires américains, expliquant d'abord que Vattel se référait à l'hypothèse d'un siège. Transportant l'hypothèse à la guerre maritime, les vivres à destination d'un port bloqué devaient seuls être considérés comme contrebande de guerre.

L'argument tiré du traité de Jay n'était non plus décisif, car il résultait de son texte et des polémiques qui l'accompagnèrent aux Etats-Unis que c'était seulement dans le cas où, d'après le droit des gens, les vivres seraient considérés comme contrebande de guerre, que le droit de préemption serait substitué à la confiscation. C'était là une simple hypothèse que décidait le droit des gens et que le traité n'avait pas prétendu résoudre.

Après cette argumentation littérale, les commissaires américains abordent la raison décisive de leur opposition, « on ne peut pas arriver à faire porter par la population pacifique le poids de guerre. Par conséquent on ne saurait l'affamer pas plus qu'on ne saurait faire souffrir

des hostilités la nation neutre elle-même ». Les Américains ayant la majorité dans la commission, leur avis prévalut et le *Neptune* fut indemnisé. Pour la première fois on vit apparaître dans une sentence arbitrale le principe que les vivres ne peuvent être considérés comme contrebande de guerre, sauf en cas de blocus. Cette théorie qu'à ce moment elle contestait, l'Angleterre devait peu à peu se l'approprier. Peu de temps après, à propos de l'affaire de la *Jeune-Marguerite*, l'illustre juge des prises, lord Stowel, déclara que les vivres ne seront contrebande de guerre, sauf dans trois cas : 1° lorsqu'ils ne sont pas le produit du sol de la nation qui les exporte ; 2° lorsque, produits de la nation qui les exporte, ils auront été l'objet d'un travail de manufacture ; 3° lorsque, produits non manufacturés du sol de la nation qui les exporte, ils sont à destination d'un port d'équipement militaire ou naval.

De ces trois exceptions, les deux premières devaient assez rapidement tomber. La première disparut en 1885, époque à laquelle la France, pendant son conflit avec la Chine, crut devoir considérer le riz comme contrebande de guerre. L'Angleterre protesta et par cette protestation, elle abandonna la première des exceptions de Lord Stowel.

La seconde fut écartée pendant la guerre du Transvaal où la Grande-Bretagne crut pouvoir saisir de nombreux vaisseaux allemands et un navire hollandais, chargés de conserves américaines à destination du Transvaal.

Dans l'affaire de *Jamaica*, c'était le problème de la responsabilité de l'Etat neutre pour abus de son territoire par l'un des belligérants que les commissaires eurent à examiner. Cette question à la fin du XVIII^e^ siècle était encore à l'état informe d'ébauche. Vattel avait bien posé le principe qu'en cas de guerre le devoir du neutre est de tenir la balance égale entre les deux belligérants. Serrant de près cette idée, l'illustre jurisconsulte suisse avait expliqué que, pour que la balance fût égale, le neutre devait totalement s'abstenir. Mais si Vattel avait aperçu ce devoir d'abstention de toute assistance militaire directe ou indirecte, il n'avait pas été jusqu'à dire que le neutre, engagé par des traités antérieurs à fournir des secours à l'un ou à l'autre des belligérants, devrait refuser d'accomplir cette obligation pour remplir le devoir de neutralité. Au contraire, il considérait ce dernier comme limité par les obligations de traités, antérieurs à la guerre. Or, en 1793, à l'ouverture des hostilités entre la France et la Grande-Bretagne, les Etats-Unis se trouvaient liés avec la France par le traité du 6 février 1778. Conformément aux principes de Vattel, Washington et Jefferson, secrétaire d'Etat, examinèrent les clauses de ce traité qui engageaient véritablement à certaines tolérances au profit de la France. L'on arriva à distinguer deux catégories d'avantages, les uns spéciaux à la France, les autres susceptibles de s'étendre de la France à son

adversaire. Par une interprétation très serrée du traité, on réussit à établir, sous certains rapports, l'égalité de traitement des deux belligérants et même à limiter l'usage par les belligérants du territoire neutre et enfin à dégager la mesure exacte de l'obligation pour le neutre d'empêcher l'usage abusif de son territoire par l'une des Puissances en guerre.

Par une lettre du 5 septembre, Jefferson explique que les traités des Etats-Unis avec les nations belligérantes prévoient qu'ils empêcheront, par tous les moyens en leur pouvoir, la prise dans leurs eaux juridictionnelles par les corsaires ennemis de navires des nations contractantes. Ils devront par tous les moyens en leur pouvoir empêcher sur leur territoire des actes de belligérance. Dès lors, la manière dont le neutre se comporte se trouve strictement tracée. Par interprétation de l'expression « par tous les moyens en leur pouvoir », les Etats-Unis comprennent d'abord qu'ils doivent surtout, par l'intervention judiciaire, assurer la restitution des prises, faites contrairement au droit de neutralité. Mais en juin 1793, les tribunaux se déclarèrent incompétents. Alors le 4 août, Jefferson adresse aux collecteurs des douanes des instructions leur enjoignant de faire toute diligence pour empêcher, soit l'armement, soit l'équipement de corsaires, soit la prise de navires par les belligérants dans les eaux territoriales américaines. Mais à ce moment, l'obligation de neutralité qui se présentait n'avait encore qu'un caractère quasi-contractuel, dérivant, non pas du droit des gens, mais d'une promesse. Elle était la conséquence du devoir général de neutralité, promis par le neutre aux belligérants le 5 juin 1793, d'employer tous les moyens au pouvoir des Etats-Unis pour faire respecter la neutralité. Le 7 août 1793, cette promesse avait été précisée en ce sens que les Etats-Unis y comprennent les moyens du pouvoir exécutif aussi bien que ceux du pouvoir judiciaire ou l'engagement d'indemniser les victimes des prises, postérieures au 5 juin, pour lesquelles le défaut de restitution aurait résulté d'une insuffisance des moyens employés. A partir du 7 août, l'Amérique s'oblige purement et simplement à opérer la restitution des navires, lorsqu'ils reviendraient dans les eaux américaines. Alors, étant donné que le droit de neutralité se présentait sous cette forme d'un engagement quasi-contractuel dans la détermination des devoirs du neutre, il en résultait que les commissaires américains dans l'affaire du *Jamaica* ne pouvaient donner qu'une solution très imparfaite, parce qu'ils se trouvaient enfermés dans les termes de l'interprétation, donnée dans la lettre de Jefferson au ministre britannique.

Un navire anglais, le *Jamaica,* avait été pris en haute mer par un corsaire français, irrégulièrement armé dans les eaux américaines. Ce corsaire n'était jamais revenu aux Etats-Unis, tout au moins avec sa prise. Dans ces conditions, y avait-il lieu pour l'Amérique d'indemniser

de sa perte le propriétaire du *Jamaica ?* Aujourd'hui un arbitre répondrait sans hésitation : oui. Mais à cette époque, les commissaires répondirent non, parce que, du moment que la prise n'est pas revenue dans le ressort de la juridiction américaine, il n'a pas été au pouvoir des Etats-Unis d'en opérer la restitution. D'autre part, la prise de ce navire était postérieure aux instructions du 7 août. Les Etats-Unis à ce moment avaient accompli tout leur devoir. Les commissaires américains décident qu'il n'y a pas lieu à indemnisation.

Cet examen un peu long de l'histoire des commissions mixtes du traité de Jay montre clairement la complexité des problèmes envisagés, de quelle façon approfondie ils ont été étudiés, comment ils ont été élucidés et motivés avec une grande compétence, parce que l'élément technique était largement représenté dans ces commissions. Il reste maintenant à indiquer quelle a été dans la suite l'évolution générale de la commission mixte arbitrale.

Au cours du XIX^e^ et au début du XX^e^ siècle, la commission mixte se présente sous quatre aspects principaux. En premier lieu elle est formée de nationaux en nombre pair. Elle diffère de celles du traité de Jay où les commissaires étaient en nombre impair de manière qu'une décision pût être prise à la majorité. Ce type de commission mixte se présente à la suite du traité de Gand, mettant fin à la guerre anglo-américaine de 1812-1814. Parmi les litiges pendants se trouvait toujours la question de la frontière entre les Etats-Unis et le Canada. Pour en fixer le tracé, le traité de Gand institua dans les articles 4, 5, 6 et 7 quatre commissions mixtes, formées de commissaires en nombre pair, de telle manière qu'une décision ne pouvait être prise qu'à l'unanimité. L'imperfection du procédé réside dans la difficulté d'aboutir. Dans ces conditions, les commissaires tendent à faire des transactions plus que de l'arbitrage. C'est de cette manière seulement que put réussir la commission mixte de l'art. 4, chargée de déterminer la frontière entre l'Angleterre, le Canada et les Etats-Unis. D'autre part, les deux commissions de l'art. 5 et de l'art. 7 n'aboutirent qu'à un résultat négatif en constatant simplement leur désaccord. Les commissaires de l'art. 6 réussirent toutefois à fixer la frontière à travers les lacs jusqu'au lac Huron. Le résultat n'était pas bien brillant.

Les Etats-Unis gardent cependant une grande préférence pour ce mode d'arbitrage, auquel ils se réfèrent très souvent pour deux raisons. Premièrement, parce que c'est leur vieux système colonial pour le règlement des litiges en matière de frontière. Secondement, parce que, dans toutes les questions territoriales qui les intéressent directement, ils redoutent de confier leurs litiges à l'arbitrage d'un tiers, soit d'un souverain, soit même d'un tribunal arbitral proprement dit. Cette défiance a sa source dans la doctrine de Monroe.

Malgré ses imperfections, ce procédé réussit parfois. Les Etats-

Unis l'ont récemment appliqué avec succès à la solution d'un vieux litige, la frontière de l'Alaska. Un traité de 1825 entre la Russie et la Grande-Bretagne avait fixé d'une manière très compliquée la frontière entre l'Alaska et le Canada. De grandes difficultés dans l'interprétation de ce traité se sont présentées lorsque, à partir de 1867, les Etats-Unis se sont substitués à la Russie en ce qui concerne l'Alaska. Pour les résoudre, on eut recours à une commission mixte de six membres, trois Américains et trois Anglais, instituée en vertu du traité du 24 janvier 1903. La difficulté pour ces « jurisconsultes impartiaux » était de rendre une décision à la majorité. Il fallait pour cela qu'une « défection » se produisît, soit d'un côté, soit de l'autre. Or, un des commissaires anglais, lord Armstrong, abandonna ses collègues canadiens et reconnut la justesse des prétentions américaines. On put ainsi arriver à la sentence du 20 octobre.

La commission mixte peut également être formée de nationaux en nombre impair, avec jugement du surarbitre seul uniquement dans les cas, non arbitrés préalablement par les commissaires. S'ils s'entendent sur le règlement, ils décident souverainement. Dans l'hypothèse contraire, ils expriment leur opinion personnelle, et ces deux déclarations avec les pièces de la procédure sont envoyées au surarbitre qui examine l'affaire et statue.

L'on a eu recours à ce procédé dans la commission mixte de Londres de 1853-55 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Elle trancha de nombreuses réclamations de particuliers, parmi lesquelles une mérite tout spécialement de retenir notre attention, l'affaire du *Créole*. Un citoyen américain, propriétaire d'esclaves, demandait une indemnité parce que les esclaves avaient été mis en liberté par les autorités anglaises, alors que le navire qui les transportait avait été détourné de sa route à la suite d'une émeute et conduit dans un port des îles anglaises, sur la côte américaine. Les captifs, invoquant la loi britannique abolissant l'esclavage dans ses colonies, s'étaient fait mettre en liberté.

Le propriétaire des esclaves fondait sa demande d'indemnité sur ce que l'esclavage, à ce moment reconnu par les Etats-Unis, n'était pas interdit par le droit des gens. D'autre part, en haute mer, la propriété d'esclaves était incontestable pour des citoyens américains sous pavillon américain. Or, c'est par la révolte des esclaves, qui avaient tué le capitaine et terrorisé une partie de l'équipage, qu'il avait été possible de conduire ce navire dans les eaux britanniques. C'était là un cas de force majeure, de nécessité qui ne devait pas empêcher le navire d'être considéré comme étant toujours en haute mer, car c'est un principe de droit des gens que la nécessité fait écarter toutes règles. Les autorités britanniques n'avaient pas été en droit, au nom de leur souveraineté territoriale, d'intervenir à bord pour mettre en liberté ces esclaves. Le

commissaire américain et le commissaire anglais qui examinaient l'affaire ne s'entendirent pas et le différend fut porté devant le surarbitre. C'était un citoyen américain, un banquier nommé Bates, établi depuis de longues années à Londres. Il se prononça en faveur de la thèse américaine. Depuis, cette sentence a été vivement critiquée parce qu'elle faisait échec au droit incontestable qu'a l'Etat local de subordonner l'entrée dans ses eaux territoriales à l'application de principes qu'il regarde comme étant l'expression de l'ordre public international.

La commission peut encore se composer avec des commissaires en nombre impair, mais deux sur trois ou quatre sur cinq sont des nationaux. Seul le troisième ou le cinquième, qui remplit les fonctions de surarbitre, est un étranger. Comme dans le cas précédent, « the umpire » statuera seul sur les cas, non tranchés par les commissaires nationaux des parties en litige.

C'est ainsi que fonctionna la commission mixte de Washington de 1840-42 entre les Etats-Unis et le Mexique, formée, en vertu du compromis du 11 avril 1839, de 5 membres, dont 2 mexicains, 2 américains et un surarbitre, devant être désigné par le Roi de Prusse. Ce fut son ministre à Washington. De même, la commission mixte franco-vénézuélienne de 1902 se composait de deux commissaires, l'un français, l'autre vénézuélien, appelés par le compromis du 18 février 1902 commissaires arbitres, et d'un surarbitre étranger. Primitivement, ce devait être l'ambassadeur du roi d'Espagne auprès de la République française. Ce diplomate, ayant décliné la proposition qui lui en fut faite, ce fut un citoyen des Etats-Unis. Les ressortissants français présentèrent 75 réclamations contre le Vénézuéla. Huit affaires furent soumises au surarbitre, qui en retint cinq et en régla trois.

L'inconvénient de ce procédé est que les commissaires prennent peu à peu le rôle d'avocats des parties dans toutes les affaires un peu douteuses. En rédigeant leur décision, ils cherchent simplement à plaider la cause de leur nation devant le surarbitre, qui se trouve seul en face du litige à résoudre sans autre secours que ces deux mémoires écrits. C'est pourquoi la commission mixte tend à prendre une dernière forme que nous allons maintenant étudier : la commission mixte avec un surarbitre étranger, siégant dans toutes les affaires sans exception avec les commissaires nationaux, qui restent ainsi dans leur rôle de juges.

Un exemple intéressant de cette quatrième modalité de commission mixte est fourni par la commission franco-américaine de 1880 de Washington, dont le compromis fut signé le 15 janvier. Elle avait pour but de régler les réclamations réciproques de nationaux pour dommages causés par des faits commis sur l'ordre des autorités civiles ou militaires des deux pays, soit en haute mer, soit sur le territoire d'un des deux pays, du côté de la France pendant l'expédition du Mexique, la

guerre de 1870-71 et la Commune, du côté des Etats-Unis pendant la guerre de Sécession du 13 avril 1861 au 20 avril 1866. Le réclamant ne devait cependant pas avoir donné aide et assistance aux ennemis du gouvernement défendeur pour voir sa réclamation accueillie et soumise à discussion. La commission se composait de trois membres, l'un français, l'autre américain, le troisième, le surarbitre, désigné par l'Empereur du Brésil. Ici le surarbitre n'est plus que le président du tribunal. Les réclamations présentées étaient fort nombreuses : 700 contre les Etats-Unis, se montant à environ 80 millions de francs ; contre la France 19, d'un total de 15 millions. On peut en juger de l'exagération des demandes par le fait que les Etats-Unis furent condamnés à payer 3 millions pour 216 réclamations et la France 13.000 francs seulement.

Ce procédé semble éminemment apte à résoudre une série de réclamations particulières d'ordre pécuniaire. Ses inconvénients furent cependant révélés par des commissions mixtes anglo-italiennes-chiliennes, à la suite de la guerre entre le Pérou et la Bolivie. Il y avait dans ces commissions trois membres : un chilien, un de l'Etat réclamant, un tiers arbitre désigné par l'Empereur du Brésil. M. Metto. Dès le début, le commissaire chilien protesta contre toute sentence qui serait défavorable à son gouvernement. Pour lui, les étrangers ne pouvaient avoir droit à une indemnité qu'autant qu'ils avaient quitté le Pérou ou la Bolivie lors de la déclaration de guerre. En second lieu, il soutenait que le gouvernement chilien ne devait pas être déclaré responsable d'actes de vol, d'incendie, de pillage, qui auraient été ordonnés par les chefs militaires. Il prétendait enfin que le bombardement d'une place non fortifiée ne pouvait engager la responsabilité d'un des belligérants. Son opinion n'ayant pas prévalu dans la commission, il ouvrit une campagne de presse. Il oublia qu'il était juge pour se faire l'avocat du Chili. Il alla même jusqu'à livrer à la publicité les débats du tribunal, contrairement au compromis qui les avait déclarés secrets. Le surarbitre fut obligé de quitter le Chili en 1885 sous prétexte de santé. Celui qui le remplaça prit le contrepied du système ancien. Finalement ce fut par un arrangement diplomatique que se termina l'histoire mouvementée de ces commissions mixtes.

Dans le bilan des avantages et inconvénients de la procédure arbitrale par commission mixte, il faut d'abord mentionner la compétence technique en général fort remarquable de ces commissions. Elles développent très longuement les motifs de leurs décisions, car tout homme technique, en prenant une décision, a le désir de la justifier par des raisons techniques. De plus, les commissaires sont des nationaux. Or, lorsqu'il s'agit de soutenir la thèse nationale, on désire toujours multiplier les motifs qui l'amèneront au succès. D'un autre côté, le commissaire national ne se dissimule pas que son opinion est suspecte. Pour

vaincre cette suspicion, il s'attache à développer les considérants de son opinion pour bien en montrer son caractère impersonnel et qu'il ne la soutient pas parce qu'il est de telle ou telle nationalité.

Les inconvénients des commissions mixtes se manifestent surtout lorsqu'elles sont composées de nationaux en nombre pair sans surarbitre. Dans ce cas l'on n'est pas sûr d'arriver à une décision. Lorsqu'elle sera formée de commissaires en nombre impair sans élément étranger, la sentence pourra toujours être suspectée, parce que l'on pourra l'attribuer à une simple préférence de nationalité. Elle est encore imparfaite lorsque, composée de membres en nombre impair, elle laisse le surarbitre seul juge dans les affaires, sur lesquelles les commissaires n'ont pu tomber d'accord. On revient alors au système du juge unique avec cette aggravation que le surarbitre a souvent une compétence moins grande que les commissaires. Enfin il est toujours à redouter, lorsque l'élément national a la prépondérance dans la commission mixte, de voir les commissaires, par leur attitude, entraver la liberté du surarbitre lorsqu'ils siègent ensemble et en même temps dans le même tribunal.

Pour perfectionner la commission mixte, il faudrait augmenter le nombre des commissaires de nationalité tierce, y faire entrer un commissaire de chaque nationalité et trois de nationalités différentes. Mais alors on sort de la commission mixte pour rentrer dans le procédé plus parfait du tribunal arbitral. C'est à l'examen de ce dernier mode de choix des arbitres que nous allons passer dans le chapitre suivant.

Le Tribunal arbitral

L'exemple le plus célèbre du tribunal arbitral est celui de Genève dans l'affaire de l'*Alabama*. Pour bien en saisir l'importance véritable et la portée réelle, il importe de la placer dans son cadre politico-historique. De 1793 à 1860 les Etats-Unis n'avaient cessé d'augmenter leur superficie. Dans ce progrès continu, le centre de leur puissance se déplaça, la prospérité s'accentua plus au nord qu'au sud. Le courant de l'activité économique se précipita dans les Etats du Nord, plus peuplés, plus manufacturiers et commerçants, tandis que la population se développait plus lentement dans le Sud où les richesses diminuaient avec la baisse du prix du coton et l'agitation des esclaves, en même temps que le pouvoir politique subissait un décroissement correspondant. Une union est toujours difficile à maintenir dans le temps où l'un perd des forces et l'autre est en train d'en acquérir. Jaloux du Nord, le Sud s'avisa qu'il avait des intérêts contraires, quand ils n'étaient que différents. Il s'éleva contre le système protecteur qui faisait la richesse des manufacturiers du Nord, sans se rappeler que pour tisser son coton, ces manufactures étaient vingt fois plus nombreuses que celles du Sud. Le Sud protesta également contre les primes à la construction dont vivait la marine du

Nord, sans réfléchir que sans elle, les produits agricoles du Sud auraient rencontré de grands obstacles dans la recherche de débouchés sur les marchés d'outre-mer. Une division du travail où chacun avait sa part s'était progressivement accomplie entre le Nord et le Sud. D'un côté il y avait l'industrie et la marine, de l'autre les grandes cultures, le coton, le tabac, la canne à sucre. Le Sud accusait de sa faiblesse les tarifs du Nord. Celui-ci expliqua l'infériorité de son partenaire par l'institution de l'esclavage. En 1821 intervint le compromis du Missouri qui fixa la frontière de l'esclavage au 36° de latitude. Le compromis des tarifs de 1832 fit progressivement tomber les taxes contre lesquelles, en 1828, avait énergiquement protesté la Caroline du Sud. Par deux fois encore, en 1846 et 1857, les taxes fléchissaient, mais cette période de détente fut brève. En 1850 un nouveau compromis intervint par lequel les Etats anti-esclavagistes s'engagent à rendre les esclaves fugitifs. Mais il blesse cruellement le Nord dans sa conscience. En 1857, le président Pierce, démocrate, réduisit au minimum les tarifs sur les marchandises européennes qui, par leur concurrence, empêchaient l'essor de l'industrie américaine. Mais, par le libre échange, ils permettaient aux planteurs une exportation annuelle de 350 millions de coton. Ce fut l'apogée d'un système qui obligeait toute l'Union à régler sa vie économique et sociale sur les besoins d'une fraction seulement de cette grande nation. Au moment où ce système semblait triompher, l'équilibre allait se rétablir en faveur de l'autre fraction du Nord. En 1859 l'on institue le tarif Morinn dont le protectionnisme à outrance blesse le Sud dans ses intérêts. Le protectionnisme et l'esclavage se heurtent. Une partie de l'Union ne conçoit que la liberté des hommes, l'autre ne voit que la liberté des échanges. L'esprit d'union et de discipline se perd.

Les Etats-Unis avaient d'ailleurs passé avec une telle rapidité de la confédération d'Etats à l'Etat fédéral que ce passage n'était pas encore corroboré et étayé par les mœurs. Si le Nord interprétait la constitution comme celle d'un Etat fédéral, le Sud y vit au contraire une confédération d'Etats, en vertu de laquelle il crut pouvoir réclamer le droit de nullification et le droit de sécession. Le premier de ces deux droits lui permettrait d'arrêter l'effet des votes du Congrès sur le territoire de l'Etat dissident, le second entraînait le droit indélébile de chaque Etat de sortir librement de l'Union. En 1848, la Caroline du Sud avait tenté une première fois d'appliquer le droit de nullification. Après l'élection de l'anti-esclavagiste Lincoln, le 6 novembre 1860, ce même Etat rendit une ordonnance de sécession le 20 novembre. Le mouvement gagna bientôt l'Alabama, la Géorgie, la Floride, le Mississipi, la Louisiane, le Texas. Le 4 février 1861, un congrès séparatiste s'ouvrit à Montgomery et proclama l'existence d'une nation nouvelle, « les Etats confédérés », qui se détachait des Etats-Unis. Ce congrès élut un président, Jefferson Davis, et choisit une capitale, Richmond en Virginie. Le nouveau pré-

sident offrit des lettres de marques à tous ceux qui voudraient les prendre. Lincoln riposta en décrétant le blocus des ports du Sud. C'était la guerre décisive, ouverte dorénavant sur terre et sur mer.

D'une façon générale les Sudistes allaient manquer d'argent, car ils tiraient leur prospérité de leurs plantations de coton. Par le blocus du Nord, ils se trouvaient dans l'impossibilité de le faire parvenir sur les marchés d'Europe. Si sur terre ils pouvaient conduire la guerre par leurs propres moyens, sur mer ils ne le pouvaient qu'avec l'assistance des neutres. Tandis que le Nord avait une marine militaire et marchande, le Sud n'avait pour ainsi dire pas de navires de guerre, ni de vaisseaux marchands. D'un autre côté, pour pouvoir faire la guerre sur mer, le Sud avait besoin d'obtenir une marque de sympathie des Etats tiers, une reconnaissance de belligérance. A la différence d'une reconnaissance d'Etat, celle-ci est purement provisoire et limitée à la durée de la guerre. Elle s'est détachée de la reconnaissance comme Etat à partir du XIX^e^ siècle, parce que l'on ne peut pas admettre l'entrée dans la société internationale d'un organisme, qui ne doit faire son apparition que pour disparaître très peu de temps après. Théoriquement les Etats sont perpétuels. « *Civitates esse immortales* » disait déjà Cicéron. Or on ne peut pas considérer comme tel un organisme, suscité par une crise avec laquelle il peut disparaître.

La question de savoir si l'on pouvait reconnaître comme belligérants des insurgés qui, maîtres du continent, n'avaient cependant pas libre accès à la mer, alors que leur pays était essentiellement côtier, se trouva rapidement résolue par la sympathie de la Grande-Bretagne. Au premier abord l'Angleterre semblerait avoir dû être favorable au Nord anti-esclavagiste comme elle-même. Mais comme le Sud, elle était libre échangiste. La liberté des échanges se révéla avoir plus de prise sur ses intérêts que la liberté des esclaves n'en avait sur sa conscience. Elle était en même temps jalouse de la puissance maritime des Nordistes qui, en 1850, venaient au second rang de toutes les marines marchandes du monde et qui, en 1861, n'en avaient plus que 400.000 tonneaux de retard. Or, les Anglais, n'ont jamais été enclins à admettre que leur commerce et leur puissance maritime puissent être mis en péril.

Le 13 mai 1861, le Gouvernement anglais lança une proclamation de neutralité, la veille du jour où arrivait à Londres un nouveau ministre des Etats-Unis, John Adams. C'était appuyer d'une façon formelle les Etats confédérés contre ceux du Nord, avec une précipitation qui manquait sans doute de correction. Le 10 juin 1861, la France à son tour proclama sa neutralité. Ainsi les deux grandes puissances reconnaissaient la belligérance du Sud. Les conséquences en étaient importantes. Si les Sudistes avaient été de simples insurgés non reconnus, leurs lettres de marque auraient été sans valeur, et ils n'auraient pas pu armer des corsaires. Ils n'auraient pas pu avoir des navires, visitant

régulièrement ceux des nations tierces qui auraient été en droit de s'y opposer.

Si les Fédéraux se virent obligés de reconnaître les Sudistes comme belligérants, ils gardèrent cependant contre la Grande-Bretagne un ressentiment très vif de sa reconnaissance hâtive. Pour en atténuer les effets, le Nord eut recours à un artifice curieux : il adhéra à la Déclaration de Paris du 13 avril 1856, abolissant la course. Encore plus, il voulait la suppression complète du droit de capture, non seulement par des corsaires, mais également par des navires de guerre. C'est un exemple de plus de ce que les traités et les grandes théories ne sont souvent qu'un marché où chaque Etat songe à ses intérêts particuliers bien plus qu'aux intérêts généraux de l'humanité. Dans l'espèce qui nous occupe, les Nordistes avaient une marine marchande puissante et une marine militaire faible. En proclamant l'insaisissabilité de la propriété privée, en ne se contentant pas simplement de l'abolition de la course, les Nordistes recueilleraient des avantages indéniables. La France et l'Angleterre firent cependant savoir que l'adhésion du Nord à la déclaration de Paris se trouverait sans effet vis-à-vis du Sud. Ainsi, dès ce moment se manifeste le caractère de la déclaration de neutralité britannique, qui est une offre de service au profit des Confédérés. Ils manquent d'usines, la Grande-Bretagne leur offre ses fabriques d'armes. Ils manquent de navires, elle leur offre ses chantiers de construction. Ils manquent d'argent, elle leur offre d'acheter leur coton. Ils n'ont pas de bateaux pour le transporter et le blocus, établi par le Nord, les empêche, elle leur propose ses navires jusqu'aux Antilles anglaises, aux îles Bahama et Bermudes. De là, des navires spéciaux, légers et rapides, pourront faire le va-et-vient, à travers le blocus, vers le Sud, en passant par les routes étroites, pleines d'écueils et de bas-fonds, inaccessibles aux grands navires transatlantiques que pour cette raison les vaisseaux du Nord jugent inutile et d'ailleurs très difficile de surveiller. Le blocus, empêchant les grands navires de guerre, pouvant appartenir au Sud, de se ravitailler dans leur port, soit en charbon, soit en vivres, soit même en armes, la Grande-Bretagne leur offre les siens. Nulle autre puissance ne pouvait rendre aux Confédérés plus de services. L'Angleterre leur était d'autant plus favorable qu'ils pouvaient lui en demander davantage.

Trois agents sudistes s'embarquèrent pour l'Angleterre, chargés de diriger la construction de navires de guerre. La succursale à Liverpool d'une grande maison de Charlestown, dont le chef était secrétaire des finances des Etats confédérés, leur fournit l'argent nécessaire, reçut le coton et leur donna toutes garanties utiles. Surveillés et dépistés par les agents du Gouvernement fédéral, ils renoncèrent vite à se cacher. Dès lors exista publiquement en territoire britannique une branche des départements de la guerre, de la marine et des finances des Etats con-

fédérés, qui utilisèrent les bonnes dispositions de l'Angleterre pour lui demander des armes, un point d'appui pour forcer le blocus, des croiseurs, soit pour la course, soit pour la guerre proprement dite, la faveur d'une hospitalité bienveillante.

En ce qui concerne l'assistance en armes, il s'agissait simplement des secours que l'Etat neutre peut fournir indirectement aux belligérants, en laissant s'opérer sur son territoire la vente des armes. Pendant la guerre de Crimée, les Etats-Unis eux-mêmes avaient reconnu comme valable cette vente. Ils ne pouvaient pas se déjuger et les Sudistes purent se procurer en Angleterre sans trop de difficultés les armes nécessaires.

La configuration de la côte américaine et la proximité des Antilles anglaises, formant d'utiles points d'appui pour déjouer le blocus, permirent aux Sudistes de se ravitailler. La côte n'offrait passage qu'aux petits navires, sauf dans trois brèches devant les trois ports de Washington, Charlestown et Savannah. Très étroit devant ces trois brèches, le blocus se relâchait au delà. Presque immédiatement les Fédéraux élèvent d'énergiques protestations contre la négligence et la partialité britanniques. Le 31 janvier 1862, à la suite de ces réclamations, le *Foreign Office* adressa aux autorités coloniales des instructions, demeurées célèbres, parce qu'elles renferment pour la première fois la plupart des règles anglaises relativement au séjour des navires belligérants dans les ports neutres. En vertu d'elles, aucun vaisseau de guerre ou corsaire ne peut entrer dans les ports, rades ou encore dans les îles Bahama sans une permission spéciale, hors le cas de détresse. Aucun d'eux ne peut se servir des ports ou des eaux britanniques comme d'une station ou d'un point de départ pour des opérations militaires. Enfin ces vaisseaux ne peuvent entrer dans les eaux anglaises que pour 24 heures et les secours qui leur sont accordés doivent être limités aux vivres, strictement nécessaires, et au charbon, indispensable pour qu'ils puissent gagner le port national le plus proche, sans qu'un même navire, s'étant ravitaillé en charbon dans les eaux anglaises, puisse en reprendre avant le délai de trois mois. Ces instructions ne s'appliquaient qu'aux navires de guerre ou corsaires. Elles ne diminuèrent en rien les facilités spéciales, données par la Grande-Bretagne à son commerce avec les Sudistes dans les Antilles anglaises.

Les Confédérés se proposaient de lancer une flotte de croiseurs, d'abord pour la guerre de course, ensuite pour la guerre d'escadre. Mais ils n'avaient ni chantiers maritimes, ni matériaux, ni ouvriers pour la construction navale. Même s'ils en avaient eu, le blocus aurait empêché leurs navires de sortir. Dès lors, c'est en Europe, soit en France, soit en Angleterre que les Confédérés devaient chercher une flotte. En France, M. Thouvenel, Ministre des Affaires Etrangères, promit au représentant des Fédéraux qu'aucun corsaire ou croiseur ne serait

équipé dans un port français. Cette parole fut loyalement donnée et fidèlement tenue.

En Angleterre, où l'art de la construction navale était très actif et florissant et où il y avait de fortes sympathies pour la cause des Sudistes, nul engagement de cette nature ne fut pris. D'ailleurs, au point de vue légal, les entreprises de ce genre étaient bien plus faciles à réaliser en Angleterre qu'en France. Le « Foreign Enlistment Act of 1819 » punissait bien le lancement, l'armement, l'équipement de navires dans les ports britanniques pour croiser ou faire la guerre au service d'un belligérant dans une lutte où l'Angleterre restait neutre. Tout navire, se préparant à sortir dans ces conditions, devait être arrêté sur la poursuite des officiers britanniques, de la même manière que s'il y avait eu infraction, soit aux droits de douane, soit aux droits de navigation. Mais la procédure strictement judiciaire rendait l'opération fort difficile. Les agents de douane ne pouvaient instruire sur un simple soupçon. Il fallait une affirmation précise, un témoignage direct, étayé d'un serment. En France, au contraire, le gouvernement pouvait retenir par voie administrative le navire suspect, s'apprêtant à sortir.

La question qui se posa entre les Nordistes et les Sudistes était de se servir de l'acte de 1819, les uns pour arrêter les navires qui s'arment sur le territoire britannique, les autres pour construire et lancer des navires. Pour y réussir, des procédés très variés furent employés successivement. Le premier fut appliqué à la *Florida*. Il consistait à faire construire le navire sur l'ordre d'un sujet anglais, et à le faire immatriculer comme navire britannique, déclaration qui est reçue sans discussion d'après les lois anglaises. On fait ensuite partir le navire, ainsi présenté comme anglais et bien entendu comme navire de commerce sans armes, chargé seulement de vivres, de charbon et de lest, pour achever son armement de l'autre côté de l'Atlantique dans quelque place britannique. Une fois son équipe complète, on l'amène dans un port des Confédérés pour prendre sa commission de guerre, c'est-à-dire l'acte qui le transformera de navire de commerce en bâtiment de guerre. Pour la *Florida* la combinaison réussit. Malgré ce succès, le procédé présentait plus d'une imperfection dont la principale était d'exposer le croiseur à la poursuite des navires de guerre ennemis dans la zone étroitement surveillée du blocus qu'il fallait franchir deux fois : d'abord pour aller dans les ports du Sud prendre une commission de guerre, ensuite pour reprendre la mer et commencer la chasse à la marine marchande du Nord. C'est alors qu'on eut recours à un second procédé plus perfectionné, et dont l'*Alabama* est l'exemple typique.

L'*Alabama* fut construit à Liverpool sans même avoir été enregistré comme navire anglais. Il est construit presque ouvertement comme navire de guerre pour le compte des Confédérés en vertu d'un traité, signé directement par le capitaine Bullock avec une maison de

construction Laird, dont l'un des chefs est membre du Parlement britannique. L'opération avait été faite par la maison Frazer avec les finances de la Confédération. Le 15 mai 1862, le navire est lancé sous le n° 290. C'est à peine si l'on avait pris pour le masquer les précautions nécessaires. On avait fait courir le bruit qu'il s'agissait d'une corvette, commandée par le gouvernement chinois, mais les qualités très apparentes du navire, construit pour la course, disaient assez par elles-mêmes sa destination finale. Ainsi, même avant son lancement, le consul américain à Liverpool le surveillait-il. Toutefois, d'après l'acte de 1819, pour arrêter le navire il fallait une procédure judiciaire qui ne pouvait être entamée que par le Gouvernement de Sa Majesté et qui ne pouvait aboutir que s'il y avait contre le navire qui en était l'objet, non pas seulement de simples soupçons, mais une preuve légale. Le Ministre des Etats-Unis à Londres, M. Adams, et le consul à Liverpool, s'ingénièrent à la trouver. Le 23 juin, on croit l'avoir trouvée dans une lettre interceptée d'un agent des Confédérés qui donne au navire la destination suspecte. Mais cette lettre, adressée à une personne inconnue, ne peut fournir la preuve légale requise, elle ne vaut que comme soupçon. Sur ce soupçon, le premier Ministre anglais, Lord Russel, fait ouvrir une enquête par les agents des finances, et les agents des douanes, mais les constructeurs interrogés ne fournissent aucune réponse relative à la destination ultérieure du navire. C'est au consul américain qu'il appartient de faire directement la preuve. Il recueille des témoignages. Des officiers confédérés auraient dit qu'il y avait en construction à Liverpool un grand croiseur à destination du Sud, mais ce n'est pas encore suffisant pour qu'on puisse arrêter le navire. Mr Laird aurait dit que le navire était construit pour le compte du Gouvernement espagnol. Ce gouvernement dément la nouvelle. Mais ce n'est pas encore une preuve absolue. Enfin, on arrive à réunir un groupe de témoignages, qui sont remis le 22 juillet 1862 par le consul américain à l'un des meilleurs avocats britanniques qui déclare dans une consultation que maintenant les preuves sont suffisantes pour commencer la poursuite. Le 24 juillet 1862, M. Adams transmet ces preuves et cette consultation à Lord Russel qui en saisit immédiatement les jurisconsultes de la Couronne. Le 29 juillet, ces derniers répondaient qu'il résultait de ces preuves que le 290 était un navire de guerre qui se préparait à sortir de la Grande-Bretagne pour faire campagne contre le gouvernement des Etats-Unis. Mais le même jour, entre 10 et 11 heures du matin, le vaisseau quitta Liverpool. Prévenu d'une saisie menaçante, Bullock se hâtait de le faire sortir. Comme il ne l'avait pas enregistré comme navire britannique, il ne pouvait demander pour cela un laissez-passer régulier. Il gagna le large par ruse. Il partit sous prétexte de promenade pour inaugurer son lancement avec des invités, parmi lesquels étaient des dames et un très petit équipage. Puis, ayant gagné une petite côte peu

fréquentée, le vapeur *Hercule* lui apportait une trentaine de marins et ramenait les invités. Lord Russel promit d'envoyer des ordres de poursuites dans toutes les directions ; mais pendant ce temps, le 290 se dirigeait vers Ferceira, l'une des Açores, qu'il atteignit le 10 août. Le 18 arriva de Londres l'*Agrippine* avec six canons, des munitions, du charbon, des armes, le tout sous l'œil indolent des autorités portugaises. Le 20 arriva un autre navire, ayant à son bord le commandant Sennes et les officiers d'un ancien croiseur des Confédérés, qui s'étant réfugié à Gibraltar, mais bloqué à l'entrée du port par un navire nordiste, avait été dénationalisé et vendu à un Anglais. Son équipage avait été licencié et son chef venait de prendre le commandement de l'*Alabama*. Le 290 quitta alors les eaux portugaises et, arrivé à une distance d'une lieue marine, marquant la limite des eaux territoriales, le capitaine Sennes revêtit son uniforme, réunit l'équipage sur le pont et sortit la commission de guerre dont il était porteur, commission qui, d'un commandant de navire, s'étend au navire lui-même et le transforme de navire de commerce en vaisseau de guerre. Il fit à l'équipage une proclamation très énergique. Sur 90 matelots, la plupart britanniques, 10 résistèrent et furent rapatriés, les autres se laissèrent enrôler. Le navire commença ensuite sa croisière mouvementée qui allait être désastreuse pour la marine commerciale des Etats du Nord.

Ce nouveau procédé présente ainsi les particularités suivantes. Le navire, construit et lancé en Angleterre, complète son équipement et son armement, non dans les eaux britanniques, mais dans les eaux tierces. De plus, la transformation de navire de commerce en bâtiment de guerre s'opère en pleine mer et non plus dans un port du Sud.

Plus tard un nouveau perfectionnement fut inventé pour la *Georgia*. Pour le lancement, on combine ce qu'il y avait d'utile dans le procédé de la *Florida* et d'avantageux dans celui de l'*Alabama*, c'est-à-dire que le navire, au moment de sa construction, était présenté comme navire de commerce anglais et enregistré comme tel. Aussi, lorsque, le 8 avril 1863, Mr Adams informait le Gouvernement de Sa Majesté, après avoir réuni les preuves légales nécessaires, le navire qui s'appelait alors le *Japon* était déjà parti. Lord Russel promit de faire arrêter le navire. Ses mesures n'étant pas très rapides, le *Japon* put venir compléter son armement et son équipement sur la côte française, dans l'île d'Ouessant, et prendre la mer.

Mais si les Etats-Unis étaient arrivés en retard pour faire la démonstration de la preuve, ils arrivèrent à temps, grâce à leur diligence croissante, lorsqu'on voulut lancer l'*Alexandra* conformément à ce troisième procédé. Les collecteurs des douanes le saisirent et la procédure commença devant la Cour de l'Echiquier. Il fut établi que c'était un navire de guerre construit pour le compte et sur l'ordre des Etats Confédérés et on conclut à la condamnation et au maintien de la saisie.

Mais le grand juge, par un raisonnement subtil, déclara que d'après l'acte de 1818, il n'était pas interdit de construire et même de lancer un navire pour le compte d'un belligérant alors que la Grande-Bretagne était neutre. « Lorsqu'un vaisseau est simplement mis à flot, il est toujours en cours de construction. C'est seulement lorsqu'il a complété son équipage, lorsqu'il a achevé son armement, que d'après l'acte de 1819, il est coupable ». Prenant l'*Alabama* pour exemple et pour preuve à l'appui de sa thèse, il dit : « Il me semble que l'*Alabama* est parti de Liverpool sans lettres, sans armes, sans fournitures, sans équipement. Si vous croyez que l'objet des défendeurs était d'équiper et d'armer le navire à Liverpool, l'acte de neutralité est violé, mais si vous croyez que leur objet était seulement de bâtir un vaisseau, sauf aux défendeurs à lui donner son armement, son équipement, son aménagement définitif, l'acte n'était pas violé ». Les défendeurs furent acquittés par la décision très importante du 24 juin 1863. Elle montrait l'insuffisance de la procédure judiciaire anglaise rigoureusement suivie pour empêcher ce que les Etats-Unis considéraient du point de vue du droit international comme étant une infraction à la neutralité. Dès lors, la Grande-Bretagne ne devait-elle pas s'empresser de changer sa législation de manière à pouvoir exécuter complètement son devoir de neutralité ? C'est ce que les Etats-Unis demandaient. L'Angleterre s'y refusa. Elle consentait toutefois par des mesures d'ordre avant tout politique, à arrêter la construction de six navires cuirassés à éperons dans les chantiers de Liverpool. Mais elle ne l'arrêta pas par la procédure judiciaire manifestement insuffisante. Elle eut recours à un expédient, en achetant elle-même ces navires. Elle usa d'un expédient semblable lorsqu'en 1863 le gouvernement chinois, lui ayant commandé six navires de guerre à placer sous le commandement d'un officier britannique, les refusa, les mandarins ne voulant pas admettre ce commandement. Les Confédérés essayèrent sans succès de les acheter. Le gouvernement de la Reine en acheta trois pour le gouvernement des Indes et fit acheter les autres par l'Egypte.

M. Adams avait ainsi obtenu une satisfaction partielle. Il devenait bien certain que les Confédérés n'arriveraient jamais à mettre en état une marine de guerre pour la lutte d'escadre. Mais les navires déjà lancés continuaient des croisières désastreuses pour le commerce du Nord et les Sudistes ne cessaient de perfectionner les procédés, précédemment employés par eux, pour mettre à leur service des navires de chasse.

C'est ainsi qu'on inventa un quatrième procédé avec le *Shenandoah* qui s'appelait après sa construction le *Roi des Mers* (Sea-King). Ce navire fit vers l'Inde un premier voyage régulier, mais au retour il s'arrêta à Madère. A un rendez-vous fixé, il trouva un petit navire anglais qui, rangé bord à bord, lui passa des armes, des munitions, des

hommes. Gagnant ensuite la haute mer, le navire transforme ensuite son pavillon, change de nom, remplace ses anciens papiers de navire de commerce par sa commission de guerre et commence sa campagne. Le vapeur anglais prend à bord les hommes de l'équipage qui refusent leur nouveau rôle et les rapatrie à Ténériffe. Là, on expliqua au consul d'Angleterre que le *Sea-King* avait fait naufrage et que ces hommes étaient les seuls survivants.

Tels sont les divers procédés, employés par les Sudistes, pour se procurer une marine de chasse, dont ils ne possédaient pas les éléments, en les demandant à un neutre qui leur était politiquement et commercialement favorable.

Il nous reste encore à examiner la quatrième forme d'assistance, donnée par la Grande-Bretagne aux navires sudistes en leur offrant une hospitalité qui leur permettait de tenir la mer. Cette hospitalité était d'autant plus grave qu'elle s'appliquait à des navires irrégulièrement lancés, armés et équipés. Lorsque ces navires s'étaient présentés dans les ports britanniques, l'Angleterre ne les avait pas arrêtés en raison de leur transformation en navire de guerre. Aux yeux de la Grande-Bretagne leur commission de guerre les rendait aussi inviolables que des ministres publics. Ils étaient l'émanation de l'Etat dont ils portaient le pavillon. Dès lors les gouvernements tiers devaient respecter en eux la souveraineté de cet Etat, sans s'attacher au caractère régulier ou irrégulier de cette commission.

Les règles de neutralité, définies d'une manière étroite dans les célèbres instructions du 31 mai 1862 furent constamment violées par les navires sudistes qui firent dans les ports britanniques des séjours de huit jours et de plus. Ils prirent à proximité de la côte américaine assez de charbon pour franchir l'Atlantique. L'*Alabama* se réapprovisionna de charbon sans tenir compte de la règle des trois mois d'intervalle. C'est également un principe du droit des gens qu'un navire de guerre ne peut entrer dans les eaux neutres avec ses prises quand celles-ci n'ont pas encore été jugées et validées. Or, constamment, la Grande-Bretagne accueillit des navires sudistes avec leurs prises avant même d'avoir été jugées. Le fameux capitaine Sennes, après avoir pris un petit navire, le *Duscanoosa,* entra avec lui dans les eaux de Capetown et le laissa en mer naviguer seul pour faire d'autres prises à son tour. Les Anglais hésitèrent beaucoup pour savoir quel serait le sort de ce petit navire et l'une des autorités du Cap prétendit le saisir quand il revint. Mais le capitaine Sennes protesta que ce navire avait été transformé en navire de guerre en vertu d'une commission régulière. L'on s'inclina devant ce raisonnement.

Dans toutes circonstances, la Grande-Bretagne aggravait la responsabilité qu'elle encourait du fait du lancement, de l'armement et de l'équipement de ces navires de guerre dans ses eaux neutres. Grâce à

toutes ces complaisances britanniques, des pertes considérables furent infligées au commerce du Nord. Tous les navires ainsi armés par les Sudistes eurent sans doute une existence très courte puisque aucun d'eux ne devait vivre plus de deux ans, mais elle fut bien remplie en revanche. Les navires de commerce ainsi capturés n'étaient jamais conduits dans un port de l'Etat du pavillon pour y être régulièrement jugés, parce que l'Etat en question était rigoureusement bloqué. Alors on les coulait sans jugement. Mais quand le capitaine Sennes apprit que ce procédé faisait de lui un pirate, il eut l'idée d'instituer à son bord un tribunal des prises, ce qui était tout à fait irrégulier. Les prises étaient toujours condamnées et bien souvent le jugement fut rédigé à la lueur des incendies des navires capturés.

Peu à peu un courant d'excitation violente se forma aux Etats-Unis contre l'Angleterre, dont le seul résultat de l'assistance directe était de prolonger la guerre. Au fur et à mesure que la marine marchande diminuait sous les coups des croiseurs sudistes, l'opinion publique s'enflammait bien plus contre la Grande-Bretagne que contre les Sudistes eux-mêmes. Lorsqu'à la fin de la guerre les Etats-Unis dressèrent le bilan de ce que leur avaient coûté les expéditions sur mer des Sudistes, ils trouvèrent que plus de 200 de leurs navires avaient été brûlés et détruits. En même temps, le taux des assurances maritimes avait augmenté, ce qui avait entraîné comme conséquence la vente de nombreux navires américains aux sujets britanniques. Les hostilités se trouvaient prolongées. Il y avait par conséquent deux catégories de dommages : des dommages directs (destruction des navires et des cargaisons), des dommages indirects (élévation des assurances maritimes, dénationalisation des navires, faits de la poursuite des croiseurs et de la prolongation de la guerre). Ces derniers dommages frappant la nation dans son ensemble, reçurent le nom de « dommages nationaux ». Cobden évaluait les dommages directs à plus de 15 millions de dollars dès la fin de 1863. Les dommages indirects, plus lointains et plus étendus, formaient un ensemble incalculable.

Le 23 octobre 1863, Mr Adams annonçait à la Grande-Bretagne : 1° la ferme intention des Etats-Unis de la tenir pour responsable ; 2° et d'accepter sur ce point tout mode d'arbitrage équitable et loyal. Trois jours plus tard, lord Russel fit connaître que le gouvernement britannique n'avait rien à se reprocher ; que si le neutre était responsable des dommages causés, la construction des navires devenait impossible ; que si les autorités britanniques étaient en faute d'avoir laissé sortir l'*Alabama*, c'était, une fois en haute mer, les Etats-Unis et leurs forces navales qui étaient en faute de ne pas l'avoir atteinte. En ce qui concerne la suggestion d'un recours à l'arbitrage, lord Russel la passa complètement sous silence. Mr Adams n'insista point, occupé à surveiller de nouvelles constructions, à empêcher de nouveaux départs, à réclamer

contre de nouveaux actes d'hospitalité trop étendue dans les eaux britanniques. Mais une fois la guerre terminée, Mr Adams revint à la question des réparations. Entre lui et lord Russel commence alors une longue négociation diplomatique qui s'ouvre le 7 avril et se termine le 14 octobre 1865. De part et d'autre, les deux gouvernements groupent, l'un ses raisons de réclamations, l'autre ses moyens de défense. Le problème qui se pose revêt un double aspect. Il porte sur le principe et sur l'étendue de la responsabilité.

Les Etats-Unis multiplient leurs arguments en faveur du principe de la responsabilité de l'Angleterre : reconnaissance hâtive des insurgés ; insuffisance de l'acte de 1819 et refus d'amender cet acte ; refus de saisie dans les eaux territoriales des navires, armés en fraude dans les eaux britanniques ; hospitalité prolongée et coupable. L'Angleterre invoque pour justifier la rapidité de sa reconnaissance, la promptitude des événements. Elle excipe de sa bonne foi, de son empressement loyal d'exécuter l'acte de 1819, de l'impossibilité d'amender cette loi pendant la guerre ou d'arrêter dans les eaux anglaises des navires, munis d'une commission de guerre et rendus inviolables par leur qualité de navires de guerre.

La controverse continue sur l'étendue de la responsabilité, à laquelle Mr Adams donne une généralité absolue, en y comprenant, non seulement les dommages directs, résultant des prises faites par des croiseurs irrégulièrement mis au service, mais encore les préjudices indirects, les pertes de la nation. Lord Russel se borne à répondre qu'il n'y a pas de raison ni de motif pour accuser le gouvernement de Sa Majesté de manquement à ses obligations internationales. La plupart des navires américains dénationalisés ne l'avaient été que pour la forme. Dans les guerres antérieures, les belligérants se bornaient à demander au neutre, au cas d'abus du territoire neutre, des excuses pour le passé et des promesses pour l'avenir, quelquefois la disgrâce d'un fonctionnaire local et tout au plus la restitution des prises dans les eaux neutres. Il n'est responsable que pour ce qui se passe dans ses eaux territoriales. L'Angleterre n'est pas responsable des actes commis hors de sa juridiction, en pleine mer.

Tandis que dans la correspondance diplomatique, les deux thèses se heurtaient sans trouver encore le moyen de se concilier, dans l'opinion l'idée d'un arbitrage faisait son chemin. Le professeur Lieber écrivit au secrétaire d'Etat Seward une lettre ouverte pour recommander le recours à l'arbitrage. Le choix d'un souverain comme arbitre offrait ici des difficultés particulières. L'empereur Napoléon III avait été trop favorable au Sud. Le chef d'un Etat maritime aurait été trop intéressé et le souverain d'un Etat continental peu compétent. D'après le professeur Lieber la faculté de droit d'une grande université dans une Puissance secondaire

ou d'un petit Etat pourrait en toute impartialité comme en toute compétence remplir la fonction d'arbitre et trancher les litiges.

Le 30 août 1865, lord Russel répondit à la lettre de Mr Adams du 23 octobre 1863, dans laquelle pour la première fois le ministre américain avait proposé un recours à l'arbitrage : « Dans votre lettre du 23 octobre 1863, vous avez bien voulu dire que le gouvernement des Etats-Unis était prêt à accepter n'importe quelle forme d'arbitrage. Le Gouvernement de Sa Majesté a été ainsi amené à considérer quelles questions pourraient être posées au souverain ou à l'Etat auquel ce grand pouvoir serait accordé. Or, il n'y a que deux questions sur lesquelles la réclamation puisse être jugée, l'une : le gouvernement britannique a-t-il agi avec la diligence requise ou, en d'autres termes, en toute bonne foi et honnêteté, dans le maintien de la neutralité qu'il avait proclamée ? L'autre : les jurisconsultes de la Couronne ont-ils bien interprété le Foreign Enlistment Act en ne conseillant pas en juin 1862, la détention ou la saisie de l'*Alabama* et, dans d'autres circonstances, quand ils ont été consultés sur l'arrestation d'autres navires, construits ou lancés dans les ports britanniques ? Voilà les deux questions qui seraient à résoudre par un arbitrage. Le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'il ne saurait soumettre ni l'une ni l'autre de ces deux questions à un gouvernement étranger... Le Gouvernement de Sa Majesté reste le seul gardien de son propre honneur. Il ne peut pas admettre qu'il ait été de mauvaise foi dans sa déclaration de neutralité. D'autre part, les jurisconsultes de la Couronne doivent être regardés comme les meilleurs interprètes d'un statut britannique ». Pour atténuer l'effet de ce refus catégorique, lord Russel ajouta à la fin de sa lettre : « Le Gouvernement de Sa Majesté consentirait cependant à la nomination d'une commission mixte à laquelle seraient soumises toutes les réclamations nées durant la guerre civile que *les deux Puissances seraient d'accord pour soumettre aux Commissaires* ».

La réponse de Lord Russel était une simple fin de non-recevoir. La Grande-Bretagne refusait l'arbitrage en alléguant qu'il y avait là une question d'honneur pour le peuple anglais, et qu'elle ne saurait être soumise à l'arbitrage parce qu'elle ne peut pas se discuter. Si les jurisconsultes britanniques étaient les meilleurs interprètes d'un statut britannique, ils n'avaient aucune compétence pour dire si, par sa législation particulière, par l'acte de 1819, l'Angleterre avait rempli son devoir international de neutralité.

M. Adams feignit habilement de croire que l'Angleterre refusait l'arbitrage, mais acceptait la commission mixte. Il répondit à Lord Russel qu'il transmettait cette proposition à son gouvernement, mais que pour être pratique, la nomination des commissaires devait être précédée d'une entente préalable sur les principes généraux du droit des gens, inclus dans le problème, sans quoi les commissaires n'auraient

pu visiblement s'accorder. Lord Russel répondit immédiatement qu'il ne s'agissait que d'une commission mixte, chargée d'examiner les réclamations que les deux Puissances seraient d'accord pour lui soumettre et que l'affaire de l'*Alabama* du côté de l'Angleterre n'y devait pas trouver de place.

Ainsi, dès le mois d'octobre 1865, l'Angleterre refuse catégoriquement l'arbitrage au nom de ses intérêts, parce qu'elle est effrayée de la formidable responsabilité pécuniaire qu'elle pourrait encourir. De plus, elle était une nation de constructions maritimes. Or, la théorie, soutenue par les Etats-Unis, l'empêcherait comme neutre de construire des navires pour les belligérants.

Toutefois, l'Angleterre allait bientôt changer d'attitude par une meilleure compréhension de ses véritables intérêts. Elle n'est pas seulement un pays de constructions navales, mais aussi un grand pays de marine marchande. Si ses constructeurs se réjouissent de l'échec de l'arbitrage, ses armateurs s'en effrayent. Ils n'ont même pas attendu la fin de la guerre pour s'apercevoir du danger. Déjà en juin 1863 les armateurs de Liverpool craignent que, par représailles, dans une grande guerre avec une Puissance navale, les neutres ne fissent servir leurs ports au lancement de navires, destinés à faire la chasse à la marine marchande anglaise. Pour parer à ce danger l'Angleterre entreprend la revision de ses lois sur la neutralité, de l'acte de 1819. Le Gouvernement britannique n'accepte pas encore l'idée d'un arbitrage, mais il institue une commission d'enquête pour la revision des lois internes anglaises sur la neutralité. Le 30 janvier 1867, la Reine nomme ses commissaires qui, en mai 1868, envoient un livre bleu, donnant les résultats de l'enquête. De ce rapport et de ces conclusions il résulte en premier lieu que la simple construction d'un navire de guerre pour le compte d'un belligérant est interdite en Angleterre. En second lieu, le secrétaire d'Etat ou, dans les possessions d'outre mer, le Gouverneur peut faire arrêter sur simple soupçon le navire construit, armé et équipé en violation de la neutralité. En troisième lieu, la procédure judiciaire garde toujours son application, mais dans le procès qui s'ouvre, les rôles sont renversés ; c'est à l'accusé qu'il appartient de faire la preuve de son innocence. En quatrième lieu, le navire coupable, même s'il est commissionné comme navire de guerre, ne doit pas être admis dans les ports britanniques.

En rectifiant les principes sur lesquels la Grande-Bretagne s'était appuyée, les commissaires critiquaient indirectement son attitude. La crainte de représailles, l'appréhension de voir ses propres maximes se retourner contre elle-même amenait l'Angleterre à changer ses idées et son droit. Mais ce changement ne s'appliquait qu'à l'avenir. Pour qu'il profitât aux Etats-Unis, il eût fallu qu'il rétroagît dans le passé. L'Amérique avait trop souffert de l'ancienne législation pour l'oublier en pré-

sence de la nouvelle. Loin de la désarmer celle-ci lui donnait un argument nouveau, l'Angleterre exprimant ainsi son repentir. Dans l'acte du 9 août 1870 toujours en vigueur, la Grande-Bretagne retient la plus grande partie des modifications, proposées dans le rapport des commissaires. Il admet le délit nouveau de construction de navires, le droit du secrétaire d'Etat et le renversement de la preuve. L'acte de 1870 n'accepte cependant pas l'interdiction, après commissionnement de guerre, des ports et des eaux britanniques aux vaisseaux construits, équipés ou lancés en violation de ses prohibitions. L'acte se bornait à dire que le navire, infractaire de neutralité, serait forcé de restituer les captures qu'il aurait amenées dans les eaux bitanniques avec lui, alors que lui-même pouvait y entrer étant seul.

Lorsque l'Angleterre eut ainsi remanié son droit interne de neutralité, l'idée d'un arbitrage entre elle et les Etats-Unis fit de nouveau son apparition pour résoudre l'affaire de l'*Alabama*. Lord Stanley, le nouveau premier ministre, ne s'oppose plus à l'arbitrage, mais seulement à son exagération, c'est-à-dire la soumission aux arbitres des pertes indirectes ou nationales. Il consent à régler par commission mixte une indemnité aux marchands américains, dont les navires ou les cargaisons avaient été détruits. L'on descend ainsi d'une réclamation d'Etat à Etat à une réclamation de marchands contre Etat. Mais les Etats-Unis, qui avaient souffert comme nation, n'entendent pas que la question tombe strictement au rang d'une indemnité pécuniaire, offerte à quelques marchands. Ayant souffert comme nation, ils réclament comme nation pour un préjudice qui avait atteint tout un peuple et pour lequel ce peuple tout entier demandait justice.

D'un autre côté, Lord Stanley ne voulait pas que l'arbitre pût examiner la reconnaissance du Sud comme belligérant. Mais la malveillance initiale de l'Angleterre, le caractère hâtif et prématuré de cette reconnaissance, avaient trop fortement frappé le peuple américain pour qu'il voulût l'écarter de l'arbitrage. Dès lors, si la question de l'arbitrage était posée, elle présentait les plus vives difficultés auxquelles d'autres questions pendantes venaient ajouter leur venin : difficulté sur la frontière du Canada, difficultés en ce qui concerne la perpétuité de l'allégeance à la suite de naturalisation aux Etats-Unis.

Pour ces deux derniers litiges, l'Angleterre accepterait l'arbitrage. Les Etats-Unis s'efforcent d'y joindre les « Alabama claims ».

En 1867, Mr Adams avait quitté son poste. Son successeur, M. Johnson, négocia la création d'une commission mixte pour connaître « des mutuelles réclamations des citoyens et sujets des deux pays contre chacun des deux gouvernements respectifs ». L'arbitrage se trouvait ainsi facilité par l'alternance et l'équivalence des griefs. Du coup on écartait également l'épineuse question des dommages indirects ou natio-

naux, car, dans la commission mixte, les demandeurs sont les particuliers qui ne peuvent demander compte des dommages nationaux.

Cette idée de commission mixte fut très favorablement accueillie en Angleterre. Un sort contraire, qui avait son fondement dans l'excès des concessions de M. Johnson, l'attendait aux Etats-Unis. Le compromis du 10 mars 1868 fixa Londres comme siège de la future commission, tandis que l'opinion publique américaine réclamait Washington. Il avait également placé les réclamations relatives à l'*Alabama* sous un régime d'exception de nature à rendre leur solution plus difficile et le règlement plus incertain. Pour toutes les réclamations, les commissaires se prononceraient à la majorité, tandis que pour les « Alabama claims » l'unanimité était requise. Pour les premières ils nommeraient directement un surarbitre, dans les secondes, au contraire, il serait nommé d'avance par les deux gouvernements. Pour les premières, le surarbitre pourra être une personne quelconque, pour les secondes il ne pourrait être que le chef ou le souverain d'une nation amie.

Ce traité est à peine signé que des amendements s'imposent. Le 23 novembre 1868, le siège de la commission fut reporté à Washington. Par un traité rectificatif du 14 janvier 1869, la majorité suffira pour les réclamations de l'*Alabama*. Malgré ces modifications qui passaient toutefois sous silence le problème de la reconnaissance hâtive des insurgés sudistes, le compromis fut reçu par la presse américaine avec hostilité. Il se heurta de plus à l'opposition du Sénat. De nouveaux amendements furent demandés. La Grande-Bretagne, impatiente, déclare que le traité avait été remanié trop de fois, que l'esprit pacifique du Gouvernement britannique n'était pas payé de retour. Pendant que les derniers efforts de Johnson pour obtenir des concessions nouvelles échouaient, le Sénat américain repoussa par 54 voix contre une, le 13 avril 1869, le traité du 14 janvier à la suite d'un discours très éloquent de Summer. « Après l'affront fait à la nation, le Compromis n'avait apporté ni réparations morales ni réparations matérielles. Pour réussir, les pourparlers ultérieurs devaient comprendre, soit ces deux formes de réparations, soit tout au moins la première. »

L'échec du traité de Johnson eut des raisons multiples. D'abord il organisait l'arbitrage par commission mixte, ce qui réduisait l'importance du litige. Elle faisait descendre l'affaire de l'*Alabama*, qui était un litige de nation à nation, au rang d'une simple réclamation pécuniaire de marchands. Les perfectionnements successifs, apportés au traité primitif, n'empêchaient pas le système de présenter un irrémédiable défaut ; les seules réclamations soumises à l'arbitrage étaient celles, fondées directement sur les pertes éprouvées par le commerce américain, les dommages directs. Au contraire, les dommages indirects, les pertes nationales, causées par l'élévation du taux des assurances maritimes, la dénationalisation des navires américains, les frais de poursuite des

croiseurs du Sud, la prolongation de la guerre, se trouvaient exclus de l'arbitrage. En dernier lieu, le traité de Johnson ne contenait aucune excuse, aucun regret qui pût, de la part de l'Angleterre, adoucir le ressentiment de la nation américaine. Même aux yeux de l'Angleterre, le traité de Johnson présentait l'imperfection de ne pas dire un mot des règles, suivant lesquelles devaient statuer les arbitres. Or, si la Grande Bretagne acceptait l'arbitrage, c'était avec l'arrière-pensée d'amener les Etats-Unis, par voie diplomatique, à des règles semblables à celles qu'elle venait de poser dans son « Foreign Enlistment Act » du 9 août 1870.

L'Angleterre, sans encore exprimer des regrets, est cependant prête à s'entendre avec les Etats-Unis pour fixer entre les deux pays les devoirs des neutres, mais elle entend les déterminer seulement pour l'avenir. L'Amérique de son côté accepte la conversation avec l'arrière-pensée de faire rétroagir les règles. C'est dans cet état d'esprit qu'après l'échec du traité de Johson, les pourparlers reprennent.

Johnson fut remplacé à Londres comme le secrétaire d'Etat Seward dut céder la place à Fish à Washington. Lord Clarendon se déclara prêt à examiner les modifications à apporter dans les règles du droit public pour empêcher à l'avenir le retour d'embarras analogues à ceux de l'*Alabama*. Les Américains réclamèrent davantage. Ils insistèrent pour obtenir l'arbitrage. En 1870, le président eut recours à un artifice très ingénieux ; il proposa au Congrès la formation d'une commission mixte interne pour racheter les créances américaines contre la Grande-Bretagne. Ainsi, même pour les dommages directs, le Gouvernement se serait substitué aux particuliers comme créancier de l'Angleterre, mais la qualité du nouveau créancier devait certainement influer sur le règlement des anciennes créances. Quand les Etats-Unis plaideraient eux-mêmes cette question, pourrait-on les empêcher d'ajouter aux créances des particuliers les griefs de l'Etat et joindre aux dommages directs les préjudices indirects ? Certainement non. Ne fallait-il donc pas accepter l'arbitrage, d'autant plus que l'Angleterre venait de subir au Canada, en 1866 et 1870, les deux incursions flibustières qui avaient été préparées sur le territoire des Etats-Unis. Il fallait éviter de laisser entre les deux pays s'éterniser le vieux litige de l'*Alabama.*

C'est dans cette pensée que, muni d'instructions secrètes, un ministre canadien, Roz, le 9 janvier 1871 arrive à Washington. M. Fish, auquel il s'adresse, indique les conditions des Etats-Unis : il faut que dans le compromis paraisse une formule de regrets.

Les deux négociateurs, une fois tombés d'accord, eurent recours à un procédé indirect pour faire accepter l'arrangement, surtout à l'opinion britannique. Ils convinrent de réunir à Washington une commission mixte diplomatique anglo-américaine, chargée de régler amiablement toutes les questions pendantes entre les deux pays. La proposition en fut

faite officiellement par le Gouvernement britannique avec la réserve des réclamations de l'*Alabama*. Fish répondit qu'ils ne pourront rien régler tant que la question de l'*Alabama* restait pendante.

Le premier février 1871, lord Granville accepta de soumettre les « Alabama claims » à la commission mixte de Washington dont la compétence s'étendrait à tous les litiges alors pendants entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. La commission règle directement certains litiges : la question de la liberté de la pêche, de la navigation des fleuves du Canada. Elle renvoya directement à une autre Commission les réclamations individuelles contre la Grande-Bretagne, issues d'une autre cause que les « Alabama claims ». En troisième lieu, elle soumit à l'arbitrage du roi de Prusse la question de la frontière de San Juan. En quatrième lieu, elle décida de régler par un arbitrage séparé la question de l'*Alabama*. Les Etats-Unis obtinrent également la satisfaction de voir les commissaires britanniques accepter d'exprimer le regret demandé, « regret de la fuite de l'*Alabama* et des autres brigandages dont ce navire et quelques autres s'étaient rendus coupables ». La Grande-Bretagne exprime ce regret, sans que d'ailleurs il soit incompatible avec la position qu'elle a toujours prise dans les affaires de neutralité.

Sur la question des dommages indirects, les deux Puissances s'imaginèrent à tort avoir remporté la victoire, l'Angleterre en refusant toute discussion à ce sujet, les Etats-Unis au contraire en réclamant une. Les deux parties interprétèrent mal le protocole de la commission mixte où il est mentionné que les Etats-Unis renoncent à toute demande pour frais de poursuite des croiseurs sudistes, si la Grande-Bretagne accorde un règlement amiable. Cette erreur facilita pour le moment la conclusion du traité, mais elle fera surgir des difficultés plus tard.

Le compromis pose les règles de la neutralité. Mais sur ce point des divergences éclatent. L'Angleterre voudrait faire accepter aux Etats-Unis ces nouvelles règles de neutralité, mais pour l'avenir seulement. C'était dans sa pensée la condition même de l'arbitrage. Les Etats-Unis ne veulent les accepter que si elles ont un effet rétroactif, si elles s'appliquent dans le passé de manière à ce que les arbitres doivent en tenir compte. De part et d'autre, on se met d'accord sur ce point. Des règles nouvelles seront posées en ce qui concerne la neutralité. C'est d'après elles que les arbitres jugeront en premier lieu, et seulement accessoirement d'après les principes généraux du droit des gens en tant qu'ils ne seront pas contraires à ces règles nouvelles. Mais alors comment déterminer ces règles ? Du moment qu'elles doivent rétroagir, l'Angleterre s'efforce de les rendre très lâches, très vagues et élastiques. Ces règles portent aujourd'hui le nom de « règles de Washington ». Voici leur contenu.

Un gouvernement est tenu : 1° d'user de toute diligence pour empêcher dans sa juridiction l'équipement et l'armement de tout vaisseau

qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une Puissance avec laquelle il est en paix et aussi à employer la même diligence à empêcher le départ de sa juridiction de tout vaisseau, destiné à faire la guerre, ce vaisseau ayant été spécialement adapté en tout ou partie dans la juridiction de ce gouvernement à un usage militaire. Si l'on compare cette règle à la pratique suivie par la Grande-Bretagne de 1861-1875, on voit qu'elle constitue sur elle un progrès sensible. Dans l'affaire de l'*Alexandra,* la Cour de l'Echiquier avait décidé que, pour appliquer les dispositions de l'acte de neutralité de 1819, il était nécessaire que l'adaptation militaire fut *complète.* Ici, il suffit que le navire soit équipé et armé *partiellement,* avec l'arrière-pensée de continuer et d'achever au dehors l'adaptation militaire. Mais, en sens inverse, c'est un recul sur le droit nouveau que l'Angleterre vient de se donner le 9 août 1870 par le Foreign Enlistment Act. D'après celui-ci en effet, la simple construction du navire est prohibée pour le compte d'un gouvernement belligérant étranger quand l'Angleterre est neutre.

2° En second lieu, un gouvernement est tenu, ni de permettre, ni de souffrir que l'un des belligérants fasse de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre ou s'en serve pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armements ou pour recruter ses hommes.

Cette seconde règle peut se résumer ainsi : Il est défendu au belligérant de se servir du territoire neutre pour en faire la base de ses opérations militaires. Mais cette règle est très inférieure en précision et en force aux instructions que la Grande-Bretagne avait lancées à tous les gouverneurs de ses colonies et dont les principaux traits étaient qu'il était interdit à un navire belligérant de pénétrer dans les eaux neutres plus de 24 heures, de se ravitailler en charbon pour une quantité plus grande qu'il ne lui en faut pour gagner le port national le plus proche, enfin de revenir faire du charbon dans le même port ou dans un autre de la même nation avant l'expiration d'un délai de trois mois.

3° En troisième lieu un gouvernement est tenu d'exercer toute diligence dans ses ports et ses eaux, à l'égard de toutes les personnes se trouvant dans sa juridiction pour empêcher toute violation des obligations et devoirs qui précèdent. C'est là la plus vague de toutes les règles de Washington, assez médiocrement formulées du reste. Que faut-il entendre par « due diligence » par exemple ?

Ainsi les deux parties, tout en posant des règles applicables à l'arbitrage ne s'expliquent guère. Les Etats-Unis espèrent prendre l'Angleterre au piège d'une formule qui la fera assez fuyante pour lui permettre, par une première interprétation, d'éluder les responsabilités passées et, par une seconde interprétation postérieure, se garantir contre le risque qu'une conception trop relâchée des devoirs de neutralité maritime lui

ferait courir en temps de guerre. Pour donner à ces règles tout leur relief, il faut attendre la solution de fond du litige. Toute l'attention se tourne ainsi vers le mode de solution que les commissaires organisent et qui est la partie maîtresse de leur œuvre.

Les commissaires gardent de la commission mixte l'idée de participation au jugement du litige d'un national de chacune des parties. Ils s'en écartent en ce qu'au-dessus des commissaires nationaux ils instituent, pour les départager, un juge non-national. D'ailleurs l'élément non-national ne sera pas unique. A côté des deux juges désignés, l'un par l'Angleterre, l'autre par l'Amérique, il y en aura trois autres qui seront choisis par le Roi d'Italie, par le Président de la Confédération helvétique et par l'Empereur du Brésil. Ainsi la majorité se déplace. Elle passe de l'élément national à l'élément tiers. Le Tribunal apparaît alors d'une part suffisamment proche et d'autre part suffisamment distinct de la commission mixte. La commission indiquée ne siégera pas dans le pays de l'une des deux parties, mais dans un pays tiers, dans un Etat neutre, à Genève.

Le Tribunal aura le pouvoir, si la Grande-Bretagne a par un acte ou une négligence quelconque failli à l'accomplissement de ses devoirs, de déterminer lui-même une indemnité globale ou, s'il le préfère, de s'en remettre à un bureau technique de trois membres désignés par la Grande Bretagne, les Etats-Unis et l'Italie pour fixer le chiffre exact de l'indemnité à allouer pour chaque réclamation en particulier, c'est-à-dire à propos de chacun des navires mis en cause.

Pour déterminer les devoirs incombant à la Grande-Bretagne, les arbitres doivent s'inspirer des trois règles précédemment annoncées ou des principes du droit des gens qui ne sont pas incompatibles avec elles. Dans les six mois de la ratification du compromis, chacune des parties doit déposer son mémoire, dans les quatre mois de son dépôt effectuer la remise d'un contre-mémoire, dans les deux mois de ce délai remettre un bref sommaire de ses arguments. La procédure ainsi fixée dans ses grandes lignes, l'organisation de l'instance peut commencer.

Dans les deux mois de la ratification, les chefs d'Etat désignés par le compromis nommèrent des juges. Le Roi d'Italie désigna le comte Sclopis ; le Président de la Confédération Suisse M. Staempfli qui avait été trois fois président de la Confédération ; l'Empereur du Brésil choisit son ministre à Paris, le baron d'Itajuba ; l'Angleterre nomma Sir Alexander Cockburn, grand juge de la Grande-Bretagne, et les Etats-Unis, M. Charles Adams qui avait occupé pendant la guerre le poste de ministre américain à Londres et ainsi mené les négociations diplomatiques relatives à l'*Alabama*. Les parties étaient également représentées par des agents, pour l'Angleterre lord Fenterder, pour les Etats-Unis M. Bancroft Davis. L'office d'avocat était rempli du côté anglais par

Sir Roundell Palmer, tandis que M. Caleb Cushing était chargé de défendre la cause des Etats-Unis.

Le 13 décembre 1871, les arbitres se réunirent à l'Hôtel de Ville à Genève. Après vérification des pouvoirs, une proposition de choisir comme président le comte Sclopis fut faite et acceptée. C'était dans une certaine mesure une dérogation aux usages internationaux qui veulent qu'en pareil cas l'on nomme comme président le représentant du pays où siège la commission. Ce choix s'explique par le fait que le Roi d'Italie avait été désigné en première ligne, pour nommer, comme souverain d'un Etat ami, l'un des membres du tribunal arbitral.

Le tribunal tint en tout trente-deux séances, dont vingt-sept en présence des agents des parties, cinq à huis-clos. Dès la première séance, les deux mémoires anglais et américain furent remis au tribunal. Puis, conformément au compromis, les contre-mémoires s'échangèrent quatre mois plus tard, le 15 avril 1872. Le 15 juin, les arguments définitifs, les plaidoyers furent remis au tribunal. Il y avait ainsi trois séries de discussions écrites. La caractéristique de cette procédure était que les mémoires, étant simultanément échangés, se cherchèrent réciproquement sans se connaître. Chacune des parties argumente sans savoir exactement quelle est l'argumentation de la partie adverse. C'est ce qui donne aux contre-mémoires toute leur importance. Toute l'argumentation américaine se trouve dans son premier mémoire, tandis que celle de la Grande-Bretagne est présentée dans le contre-mémoire, puisqu'au début, elle ne savait pas de quelle manière elle serait attaquée par les Etats-Unis. Elle s'était donc réservée la défense pour l'exposer dans son contre-mémoire. Quant aux arguments définitifs, ils ne font que préciser des détails. Si donc nous voulons suivre le débat judiciaire, la source fondamentale pour étudier l'argumentation américaine est formée par le mémoire primitif, tandis que la thèse anglaise n'est exposée avec vigueur que dans le contre-mémoire.

Pour les Etats-Unis, la question était de montrer que la Grande-Bretagne, par sa tolérance excessive, avait violé son devoir de neutralité, qu'elle n'avait pas fait preuve de la « due diligence » requise par les règles de Washington. C'était une démonstration délicate, tenant non seulement à l'imprécision du droit international en matière d'abus du territoire neutre, mais aussi à l'indétermination même des quatre règles de Washington. Comme l'avoue le mémoire américain lui-même : En cette matière les textes sont rares. La déclaration de Paris du 16 avril 1856 a fixé le risque privé des neutres dans l'aventure commerciale de guerre, mais elle n'a pas précisé la responsabilité politique de l'Etat non belligérant en vertu de son devoir de neutralité. Les principes pendant la guerre de Sécession étaient dans la coutume. Les quatre règles de Washington précisent, d'une manière toute partielle, de nombreux cas de responsabilité du neutre. Mais ces règles, volontairement très géné-

rales, laissent de côté plus d'un détail. Elles n'acceptaient pas la règle de vingt-quatre heures pour le séjour, ni celle du port national le plus proche, ni l'intervalle de trois mois pour le charbon. Enfin elles notaient les cas où devait s'exercer la diligence du neutre beaucoup plus qu'elles n'en déterminaient la mesure. A cet égard elles renfermaient une formule élastique : le gouvernement est tenu d'exercer due diligence. En quoi elle consiste, c'est un point qui demeure incertain, mais que les Etats-Unis recherchent. Ils posent alors ce principe que le neutre doit la diligence que lui-même a reconnu devoir, reconnaissance qui est faite par ses lois et ses instructions particulières. Dès lors ils cherchent dans l'acte anglais de 1819, dans les instructions britanniques du 31 janvier 1862 et jusque dans les ordres particuliers du gouvernement anglais relatifs à l'*Alabama* par exemple, la mesure minima des devoirs de neutralité de la Grande-Bretagne.

Ce procédé aboutit à deux résultats. En premier lieu il confirme les règles de Washington, en prouvant qu'elles sont à l'époque du litige, malgré les dénégations anglaises, l'expression de la neutralité. Ainsi l'acte de 1819 interdit le lancement, l'équipement, l'armement d'un navire en Angleterre. La cour de l'Echiquier, dans l'affaire de l'*Alexandra,* exige pour intervenir la réunion de ces trois faits dans la juridiction anglaise, mais l'ordre, d'ailleurs tardif, d'arrêter l'*Alabama,* se contente du simple lancement. C'est un aveu que le mémoire américain retient. Ainsi se trouvent confirmées les trois règles de Washington.

En second lieu, ce procédé permet à l'argumentation des Etats-Unis de faire entrer dans les obligations du neutre des devoirs qui ne sont pas expressément prévus par les règles de Washington. Ainsi pour en préciser la seconde règle très vague, le mémoire américain s'appuie sur les instructions britanniques du 31 janvier 1862. De cette manière les Etats-Unis montrent que la Grande-Bretagne a avoué elle-même que les belligérants ne peuvent rester plus de vingt-quatre heures dans un port, tandis que le *Sumter* était resté pendant des mois à Gibraltar ; ou encore qu'il est interdit à un navire de prendre plus de charbon qu'il n'en faut pour gagner le port national le plus proche, alors que le *Nashville* avait pris à Bermude le charbon nécessaire pour traverser l'Atlantique au lieu de rejoindre un des ports confédérés ; ou enfin qu'il est contraire aux devoirs de neutralité qu'un même navire se réapprovisionne de charbon avant trois mois dans un port anglais, alors que l'*Alabama* au Cap y était revenu chercher du charbon avec un intervalle d'un mois à peine. En lui joignant l'acte de 1819 aux instructions britanniques de 1862, le mémoire américain arrive à donner une interprétation très large des règles de Washington.

Si large qu'elle soit, il subsiste cependant des lacunes. Pour les combler, le mémoire américain s'adresse au rapport de la commission, créée par la Grande-Bretagne, 1er janvier 1867, pour mettre les lois

internes anglaises en conformité avec les obligations internationales du pays. Mais est-ce que les Etats-Unis peuvent se servir des lois internes pour interpréter le droit international de l'Etat qui les a rendues ? La question est fort délicate. A l'appui de leur thèse, les Etats-Unis invoquent le droit anglais lui-même. En Angleterre, c'est en effet un principe que toutes les lois internes dont l'objet est international, ont un effet rétroactif. Le droit international tout entier s'incorpore à la loi nationale. Devant un tribunal britannique, on peut invoquer le droit international au même titre que le droit national. En se servant de ce principe, les Etats-Unis sont amenés à examiner quel est l'état général du droit international et de rechercher dans les procédés mêmes de la nation contre laquelle ils plaident la justification de la thèse qu'ils soutiennent contre elle.

La situation des Etats-Unis pendant la guerre de Sécession vis-à-vis de la Grande-Bretagne est celle que pendant la guerre avec la France, la Grande-Bretagne a eue en 1793-1794 vis-à-vis des Etats-Unis. Dès lors le cabinet de Washington avait un argument *ad nationem* tout trouvé ; il suffisait de montrer à la Grande-Bretagne qu'en 1793 elle considérait comme illégal l'armement et le lancement de corsaires dans les eaux américaines. Cédant à ses sollicitations, les Américains avaient alors interdit ces actes et dans tous les cas où ils n'avaient pas pu les empêcher, ils s'étaient engagés vis-à-vis de la Grande-Bretagne à en faire compensation. Les Etats-Unis ajoutèrent qu'en 1794 ils avaient édicté leur premier acte de neutralité, défendant l'usage illicite du territoire neutre, et cela à la demande du Gouvernement Britannique. De même c'est à la requête du Gouvernement portugais qu'en 1818 ils avaient édicté leur seconde loi de neutralité. Par conséquent, au point de vue du droit des gens, l'usage du territoire neutre pour la construction, le lancement et l'équipement de navires belligérants doit être interdit par la législation intérieure et si cette loi n'existe pas, il est du devoir du neutre de la faire voter et de la promulguer en toute hâte. C'est ainsi qu'avaient agi les Etats-Unis, lorsqu'ils avaient reconnu l'insuffisance de leurs moyens purement judiciaires pour assurer l'observation de la neutralité. Ils avaient lancé des instructions spéciales aux agents exécutifs pour leur recommander d'empêcher par tous les moyens les actes d'usage illicite du territoire neutre, et ils avaient employé eux-mêmes toute diligence possible. Ils étaient donc en droit de demander à la Grande-Bretagne un traitement semblable à celui qu'ils lui avaient accordé. Après avoir déblayé le terrain, les Etats-Unis s'attachent à développer la notion de « due diligence », d'en trouver un critérium.

In abstracto, elle représente à leurs yeux une diligence, proportionnée à la grandeur de la Puissance qui la doit, ou des moyens spéciaux dont elle dispose ou des circonstances particulières de la lutte. C'est une diligence telle qu'elle doit décourager l'abus du territoire neutre

et, sinon immédiatement, du moins promptement, le rendre pratiquement impossible. Voilà la thèse des Etats-Unis. Mais cette thèse prévoit déjà deux objections dont la première consisterait à dire que d'après la coutume internationale, la livraison d'un navire par l'industrie privée en pays neutre n'est pas une violation de la neutralité de la part de l'Etat sur le territoire duquel cette livraison s'opère. Qu'est-ce que le navire de guerre sinon une arme ? Or le commerce des armes et munitions est libre sur le territoire neutre. Ce qui entraînerait la responsabilité de l'Etat neutre, c'est de laisser prendre dans ses arsenaux des armes, des munitions. Il ne lui est pas interdit de laisser vendre sur son territoire des objets de ce genre. Si ces armes et munitions traversent la mer et sont saisies comme contrebande de guerre par un vaisseau ennemi, ce sera simplement au titre d'aventure commerciale du particulier neutre, ce ne sera pas comme délit de neutralité.

Cette argumentation est faible en ce qu'elle omet qu'il y a une grande différence entre un navire et des armes ou munitions. Le navire n'est pas une arme, mais une armée, c'est une puissance hostile d'une efficacité immédiate et redoutable.

La seconde objection consistait à mettre en relief que les navires, lancés et ravitaillés irrégulièrement en Angleterre, avaient cependant reçu dans la suite une commission de guerre qui les rendait portions flottantes de l'Etat dont ils relevaient. Après cela, était-il possible à la Grande-Bretagne de les arrêter en pleine mer ou dans ses ports, ou même plus simplement de leur fermer ses ports ? Les Etats-Unis répondent à cela qu'il est impossible à un acte, postérieur au délit de neutralité initial, de purger dans le navire coupable ce vice originel. Ils invoquaient sur ce point leur propre jurisprudence qui s'était formée à l'occasion de navires, armés pour le compte de l'Angleterre dans des ports américains durant la guerre anglo-américaine 1812-14, et qui avaient été ensuite commissionnés et réarmés au Brésil. Or, le grand juge américain Marshal avait prononcé l'invalidité des prises, faites par ces navires postérieurement à leur commissionnement. Voilà en ses grandes lignes l'argumentation américaine.

En ce qui concerne la thèse de la Grande-Bretagne, jouant le rôle de défenderesse, c'est dans le contre-mémoire qu'elle est développée. Toutes les théories des Etats-Unis y sont examinées avec un subtilité et une finesse juridique constantes, mais avec une solidité variable. L'argumentation fondamentale des Etats-Unis était que les lois internes du neutre donnaient par leur aveu la mesure de son devoir de neutralité. La Grande-Bretagne combat énergiquement cette proposition. En effet, si les droits nationaux étaient le critérium des devoirs internationaux. au lieu d'une règle légale, commune à toutes les nations, il y aurait en matière de neutralité autant de règles inégales et variables que de nations différentes. La loi interne ou municipale, en matière de neutra-

lité, n'a pas pour objet l'accomplissement du devoir international, mais de défendre par rapport aux autres Etats des actes qui peuvent politiquement leur porter ombrage sans juridiquement être interdits par le droit international. Le Foreign Enlistment Act de 1819 le dit lui-même dans son préambule : « les actes interdits par des lois municipales comme contraires à la neutralité le sont parce qu'ils pourraient être une cause de préjudice et tendre à mettre en péril la paix et la tranquillité du Royaume ». L'acte de neutralité n'a donc nullement pour objet de remplir le devoir international de l'Etat neutre, il n'a pas un caractère strictement juridique. Son but est d'empêcher les ressortissants britanniques de commettre des actes qui porteraient ombrage à l'Etat neutre, ce qui est un mobile politique.

Dès lors, les lois et les proclamations de la Grande-Bretagne sont hors de cause, d'autant plus qu'on ajoute ainsi aux règles de Washington et que l'on contredit la coutume internationale. Au moment de la guerre de Sécession, la coutume internationale n'interdisait que la mise en service sur territoire neutre d'un vaisseau monté. La première règle de Washington fait passer ici dans le droit international les dispositions de l'acte de 1819 et dès lors la Grande-Bretagne s'incline. Mais elle fait observer que ce n'est pas le lancement, l'armement ou l'équipement en lui-même, mais le manque de due diligence qui cause la responsabilité de l'Etat neutre. La tactique défensive anglaise consiste ainsi à nier en première ligne que les faits incriminés engagent la responsabilité de l'Etat neutre comme constituant des abus de son territoire, et en seconde ligne, lorsque l'acte douteux aura pris le caractère définitif, prétendre qu'elle a fait preuve de toute la diligence possible et que dès lors elle n'encourt plus aucune responsabilité. Ainsi la Grande-Bretagne passera légèrement sur la première règle de Washington pour s'attacher davantage à la seconde. D'après la coutume internationale, les vaisseaux belligérants, dit-elle, peuvent entrer dans les eaux neutres sans se trouver soumis à aucune règle restrictive, soit en ce qui concerne le séjour, soit en ce qui touche le charbon. Il est vrai que les Etats-Unis proposent une limitation pour l'entrée des navires d'origine irrégulière dans les eaux neutres qui doivent leur être fermées. Mais la Grande-Bretagne estime impossible de refuser ainsi le séjour à des navires qui ont été régulièrement commissionnés. Le commissionnement de guerre efface tous les vices dont à l'origine la mise en service des navires était entachée, car par l'effet du commissionnement de guerre, la souveraineté recouvre le navire. Devant cette souveraineté, l'Etat neutre doit toujours s'arrêter. Il n'a pas le droit de rechercher ce qu'il y a dans le passé derrière cette souveraineté qui maintenant s'attache au navire et le couvre.

Recherchant à son tour dans la jurisprudence américaine des arguments contre la thèse des Etats-Unis, la Grande-Bretagne rappelle

l'affaire de l'*Exchange*. Ce navire était la propriété d'un citoyen américain et avait été saisi dans un port espagnol par le Gouvernement français et converti en vaisseau public de guerre. En arrivant à Philadelphie, ce navire, qui portait pavillon de guerre français, fut réclamé par son propriétaire originaire, le citoyen américain. Le grand juge Marshall décida que la juridiction locale était incompétente pour statuer parce que s'agissant d'un navire de guerre, elle n'avait pas à rechercher au delà de sa commission pour déterminer son origine. C'est à l'Etat dont relevait le navire que le particulier devait s'adresser pour obtenir une indemnité. Ainsi, d'après la jurisprudence américaine elle-même, du moment que les navires irrégulièrement lancés et mis au service sont commissionnés, on ne peut plus rechercher leur origine. Le séjour des ports britanniques ne peut plus leur être refusé. Toutes les autres nations d'ailleurs leur ouvrent les leurs.

En second lieu, la Grande-Bretagne soutient d'avoir usé de diligence, d'abord parce qu'elle s'est employée de son mieux, dans un certain nombre de cas que les Etats-Unis oublient trop facilement, à empêcher le lancement et l'équipement des navires. Elle avait rendu impossible que six grands cuirassés ainsi que la flotte chinoise après son licenciement passe aux Confédérés du Sud. Ce n'est pas sa faute si, dans l'affaire de l'*Alabama*, l'ordre d'arrêter le navire est arrivé trop tard.

D'autre part, la diligence requise ne saurait se concevoir *in abstracto* de la manière que les Etats-Unis la considèrent. Pour eux c'est une diligence qui varie suivant les Puissances et les circonstances et qui doit être telle qu'elle doit rendre impossible à ceux qui en auraient le dessein, d'abuser du territoire neutre. La définition américaine faisant varier le devoir avec les Etats, était contraire au principe de l'égalité des Etats. En exigeant une diligence poussée jusqu'à ses extrêmes limites, elle arrive à faire dépendre la responsabilité du neutre d'un détail comme la rapidité d'un de ses agents. Enfin, dans la conception américaine, la diligence due est celle qui atteint son but de telle sorte que la notion même de diligence devient inutile puisque, si un abus quelconque du territoire neutre a été commis, il n'y a pas eu diligence due d'après cette définition. A quoi bon dès lors mentionner cette obligation ?

C'est par ce raisonnement que s'achève l'argumentation britannique subtile et délicate et qui jette une lumière nouvelle sur la matière encore obscure de l'abus du territoire neutre.

Pendant que s'échangeaient les mémoires et les contre-mémoires, un grave incident se produisit. A supposer que la Grande-Bretagne fut responsable, de quoi le serait-elle ? La responsabilité s'appliquerait indiscutablement aux pertes, causées à titre individuel, soit à l'Etat pour frais de poursuite ou pour destruction de ses propres bâtiments,

soit aux particuliers pour perte de navires, de cargaison, du fret, ou des effets personnels de l'équipage, c'est-à-dire aux dommages directs. Mais pouvait-elle s'étendre jusqu'aux dommages indirects, c'est-à-dire jusqu'aux pertes, occasionnées non pas à des particuliers pris isolément, ni même à l'Etat, considéré comme personne distincte, mais à la nation prise dans son ensemble, par suite de transfert au pavillon britannique de la marine marchande américaine, de l'élévation du taux des assurances maritimes, de la prolongation de la durée de la guerre ?

Dans le premier mémoire des Etats-Unis, on fait entrer en ligne de compte les dommages indirects, les pertes nationales. La presse anglaise l'aperçoit et elle dénonce immédiatement cette prétention comme extravagante. Les journaux proclament qu'il est impossible d'accepter une pareille prétention et que, si le tribunal arbitral se reconnaît comme compétent pour en connaître, la Grande-Bretagne devrait se retirer de l'instance. A la Chambre des Lords, lord Granville déclara expressément qu'il n'était jamais entré dans les intentions de l'Angleterre de soumettre cette question aux arbitres. A la Chambre des Communes, Disraëli proclama qu'on ne pourrait exiger d'une nation, par l'arbitrage, un tribut plus grand que par la conquête. Sous la pression de l'opinion publique, une correspondance diplomatique s'engagea entre le secrétaire d'Etat Fish et lord Granville.

Les Etats-Unis soutiennent que le problème des pertes indirectes est de la compétence des arbitres, puisque le préambule du compromis marque expressément l'intention d'arriver à un règlement amiable de *toutes* les causes de contestation entre les deux pays. L'article 1^er^ soumet aux arbitres les réclamations, connues sous le nom d'*Alabama claims,* sans aucune exception ni réserve pour quoi que ce soit. Or, les réclamations pour dommages indirects avaient maintes fois été indiquées dans la correspondance diplomatique. Elles avaient été signalées au Parlement britannique par Cockburn et au Sénat américain par Summer.

En second lieu, c'était précisément parce que les pertes indirectes n'avaient pas été comprises dans le premier compromis de Johnson (1868), que le Sénat américain l'avait repoussé. Elles avaient dû nécessairement être comprises dans le second compromis pour qu'il fût accepté par le Sénat américain.

D'ailleurs, c'était aux arbitres eux-mêmes qu'il appartenait de trancher la question de savoir, si les pertes indirectes avaient été prévues ou non par le compromis, en statuant sur leur propre compétence.

L'argumentation des Etats-Unis était d'autant plus pressante qu'au même moment à Washington siégeait une commission mixte anglo-américaine pour résoudre, entre autres litiges, les réclamations issues de l'emprunt lancé par les Confédérées sous le nom d'emprunt

du coton. L'agent britannique avait présenté des réclamations, basées sur cet emprunt, pour plusieurs millions. Les Etats-Unis avaient opposé aussitôt l'exception d'incompétence et la commission mixte avait statué sur sa propre compétence. L'Angleterre ne pouvait donc agir à Genève autrement qu'elle l'avait fait à Washington.

La Grande-Bretagne riposte que les dommages indirects ne sont pas compris dans le compromis, car aucune mention n'en a été faite durant les négociations de 1866-1868. Or, c'est le 12 janvier 1867 que pour la première fois l'expression *Alabama Claims* a fait son apparition dans la correspondance diplomatique. Elle ne comprenait donc pas par elle-même les dommages indirects. Sans doute, en mars 1869, pour éviter l'échec éminent de son compromis, Johnson proposait à Lord Clarendon d'étendre aux dommages nationaux la compétence de la commission arbitrale, créée par le premier compromis qui ne fût pas ratifié par le Sénat américain. Mais c'était une proposition individuelle qui n'engageait pas son gouvernement. Sans doute, le compromis du 14 janvier 1869, Clarendon-Johnson, fut repoussé par le Sénat américain, mais le fut-il seulement parce qu'il ne prévoyait pas les pertes pour dommages indirects ? La vraie raison de son échec n'était-elle pas à chercher dans l'absence d'une expression de regrets de la Grande-Bretagne à l'adresse du gouvernement de Washington ? Or, ce regret fut exprimé dans le compromis définitif du 8 mai 1871, de telle sorte qu'ayant satisfait aux pertes directes par l'arbitrage et aux pertes nationales par ce regret public, le Gouvernement britannique croyait ainsi avoir réglé définitivement tous les différends qui s'étaient élevés ? D'ailleurs, aux conférences de Washington à la suite desquelles fut signé le compromis, la question des dommages indirects avait été soulevée par les commissaires américains, mais simplement à titre comminatoire et avec promesse de la retirer si les deux groupes de la commission arrivaient à s'entendre sur le reste. La question se trouvait donc écartée par l'entente intervenue.

La discussion entre les deux gouvernements se poursuivit sans espoir d'une solution prochaine. Le 15 avril, date fixée pour la présentation des contre-mémoires, devait bientôt arriver, et il devenait urgent de décider de quelle manière on pourrait concilier les négociations diplomatiques avec la marche de la procédure devant le tribunal arbitral. Sur la proposition du Gouvernement britannique, il fut convenu que la présentation des contre-mémoires laisserait entière la question de la compétence du tribunal à l'égard des dommages indirects. Le 15 avril, les contre-mémoires furent échangés, mais en même temps deux notes étaient remises aux arbitres. Dans l'une, le Gouvernement de la Reine signifiait expressément et formellement aux arbitres que le contre-mémoire est présenté sans préjudice de la position, prise par le Gouvernement de la Reine dans la correspondance

diplomatique relative à la question des dommages indirects et sous la réserve expresse de tous les droits de Sa Majesté en cas de continuation du désaccord entre les deux parties contractantes, touchant le but et l'intention du recours à l'arbitrage.

La note américaine, en réservant tous les droits des Etats-Unis, contestait la prétention de la Grande-Bretagne.

De cette manière, les négociations diplomatiques pouvaient continuer sans que le développement de la procédure arbitrale fut interrompu. Les Etats-Unis sentaient toute la difficulté de leur position. Ils réclamaient les dommages-intérêts pour pertes indirectes. La Grande-Bretagne niait toute responsabilité à cet égard en même temps qu'elle contestait au tribunal arbitral le droit de se reconnaître compétent pour l'examiner. Pour triompher, il fallait aux Etats-Unis d'abord faire reconnaître au tribunal sa propre compétence et ensuite, cette reconnaissance une fois obtenue, justifier au fond leur prétention. Leurs chances de succès étaient donc minimes.

D'autre part, s'ils maintenaient leur proposition, la Grande-Bretagne menaçait de se retirer de l'instance. C'était tout l'avenir de leur procédure arbitrale compromis. Les Etats-Unis proposèrent alors à la Grande-Bretagne de retirer, par une convention expresse, les dommages indirects de la compétence de l'arbitre, mais à la condition qu'il fût bien entendu que ce ne serait pas un procédé d'expédient et de hasard, mais l'affirmation entre les deux pays d'une règle juridique nouvelle, applicable non seulement au passé, mais à l'avenir. Dorénavant, en cas d'abus du territoire neutre, la responsabilité de l'Etat neutre ne comprendrait jamais que les dommages directs et en aucun cas les dommages indirects. Sur cette base, un protocole fut établi, mais il parut au Sénat américain un peu vague. La Grande-Bretagne de son côté refusa de le préciser. C'est ainsi que le 15 juin, date fixée pour la remise des plaidoyers écrits, le tribunal arbitral reprit ses séances, sans que la question des dommages indirects eût été tranchée diplomatiquement.

Au dernier moment, le Cabinet britannique proposa au Gouvernement américain de demander simultanément au tribunal un ajournement de 8 mois pour avoir le temps nécessaire à leurs négociations. Le cabinet de Washington répondit que, tout en ne désirant pas cet ajournement, il donnerait l'ordre à son agent d'y consentir à la condition que le plaidoyer anglais fût présenté à la date fixée, le 15 juin. Le Tribunal se réunit à cette date, et l'agent britannique remit aux arbitres une note où il expliquait que les négociations engagées avec les Etats-Unis n'avaient pas encore abouti, que son gouvernement gardait l'espoir d'une entente et qu'il était autorisé à demander au Tribunal de s'ajourner à une date ultérieure. L'agent américain ayant demandé quelle serait cette date, lord Tenterden expliqua que huit mois

seraient suffisants et qu'il les proposait au Tribunal. Mais l'agent américain répondit qu'il désirait au préalable en conférer avec son gouvernement et qu'il demandait au tribunal de s'ajourner au 17 juin. Puis, n'ayant pas reçu de réponse, il demanda un nouvel ajournement de quelques jours, jusqu'au 19 juin. A cette date, il se trouva encore sans instructions. La situation du tribunal arbitral était essentiellement délicate. Si aucun accord n'intervenait, l'Angleterre, après un nouvel ajournement de huit mois, se serait finalement retirée de l'instance et le tribunal ne se serait réuni que pour constater sa propre impuissance.

La question débattue était une question d'interprétation du compromis ; donc elle relevait naturellement, non seulement pour une raison de droit, mais aussi pour une raison de dignité, de la compétence du tribunal arbitral. Puisque les diplomates faisaient sans beaucoup de succès de la jurisprudence arbitrale, c'était maintenant aux arbitres de sortir de l'impasse en faisant habilement de la diplomatie.

Le Tribunal examina la question de savoir si les dommages indirects, supposé qu'ils lui fussent soumis, pouvaient être juridiquement retenus par lui comme source de responsabilité. Etant arrivé à une conclusion négative, à quoi bon débattre alors la question de compétence. C'est pourquoi le 19 juin, le président du Tribunal fit à l'ouverture de la séance, au nom de tous les arbitres, la déclaration suivante:

« Les arbitres ne se proposent pas d'émettre, ni explicitement, ni implicitement, aucun avis sur le point en controverse entre les deux gouvernements relativement à l'interprétation du traité. Mais il leur paraît évident que l'ajournement ne peut avoir d'autre but que de fournir aux deux gouvernements l'occasion de déterminer si les réclamations en question seront ou ne seront pas soumises à la décision des arbitres. Dans ces conditions, ils jugent à propos de déclarer qu'après une étude attentive de ce qui a été avancé de la part des Etats-Unis en faveur des réclamations pour dommages indirects, ils sont arrivés tous et chacun en particulier à la conclusion suivante, que ces réclamations, d'après les principes du droit international, ne constituent pas une base suffisante pour fonder un jugement de compensations et que ces réclamations devraient être complètement exclues de la considération du Tribunal dans son jugement, quand bien même il n'y eut pas eu de désaccord entre les deux gouvernements, relativement à la compétence du tribunal. »

Il ne restait plus aux agents des parties qu'à prendre acte de cette déclaration ; l'agent des Etats-Unis acceptait la décision du Tribunal. Il n'insista plus. L'incident relativement aux pertes indirectes ou nationales se trouva définitivement clos ; la compétence du tribunal arbitral de statuer sur sa propre compétence et de sauvegarder sa dignité et son indépendance fut reconnue à l'aide d'un détour opportun.

Les difficultés préalables résolues, le 27 juin, le tribunal commença ses travaux. Mais dès qu'il entreprit de les commencer, le Gouvernement britannique chercha à présenter des explications complémentaires. Les débats sont clos et cependant il veut les faire rouvrir, parce qu'il n'a en réalité commencé sa défense que par la production de son contre-mémoire. A chaque degré de la procédure, il se trouve en retard d'un moment. Lorsqu'on échange les plaidoyers écrits, il veut répondre à celui des Etats-Unis par des explications orales. Une première tentative est faite dans ce sens dès le 27 juin par lord Tenterden. Sa demande fut repoussée. L'arbitre britannique, lord Cockburn, essaya de le reprendre à son compte. En vertu du compromis, les arbitres avaient toujours le droit de demander des explications complémentaires. Il proposa donc au tribunal de requérir des deux parties un nouvel exposé ou plaidoyer écrit sur une liste de huit questions principales qui demandaient des explications complémentaires. Son but de reprendre la motion de lord Tenterden était trop apparent pour ne pas échouer. Le débat était définitivement clos.

Le 15 juillet, le tribunal examina dans quel ordre il procédera à la discussion des très nombreux problèmes qui lui étaient soumis. Il y avait un très grand nombre de navires dont il y avait à suivre la carrière pour fixer à chaque moment de celle-ci la responsabilité de l'Angleterre. Il y avait une foule de questions juridiques très compliquées, dont quelques-unes fort neuves, sur lesquelles il fallait que, par une discussion préalable, les arbitres s'entendissent. Sur la proposition de l'arbitre suisse, le tribunal résolut d'examiner d'abord les principes généraux, puis, dans le détail, la conduite de chaque croiseur incriminé. Trois questions principales furent immédiatement soumises à la discussion : le problème de la *due diligence,* de l'effet des commissions de guerre possédées par les vaisseaux confédérés entrés dans les ports britanniques, de l'approvisionnement de charbon accordé aux navires confédérés dans les ports anglais. A peine ces questions générales dégagées, lord Cockburn revenait à la charge et demanda que des explications approfondies fussent présentées par les avocats des parties. Grâce à l'appui de son collègue brésilien, le baron d'Itajuba, la motion fut acceptée.

Les arbitres émirent tout à tour leur opinion personnelle sur ces questions. Le tribunal les condensa ensuite et les groupa dans la sentence définitive, de telle sorte qu'on eut en quelque sorte deux sentences : une *in extenso,* formée de la réunion des opinions des arbitres, une autre plus réduite, la sentence définitive du 14 septembre 1872. On peut ainsi trouver l'interprétation amplifiée de cette sentence dans les opinions préalables des juges. Seul l'arbitre anglais Cockburn ne remit pas son opinion imprimée en même temps que les autres. Le procès-verbal fut signé sans qu'on le connût exactement. Quand on le connut

il y eut une véritable stupeur. Il déclarait (entre autres) que dans le jugement, au sein du tribunal, il s'était considéré beaucoup plus comme le représentant et le mandataire de la Grande-Bretagne que comme un véritable juge. C'étaient des paroles exceptionnelles. Même dans les commissions mixtes, on voit toujours les juges protester de leur impartialité, de leur respect du droit, de leur désir de se considérer comme des juges et non pas comme les commissaires de l'une des parties en cause. Dans son opinion imprimée, lord Cockburn avait fait preuve d'une verve bien plus impertinente vis-à-vis de la partie adverse qu'il n'en avait montré en séance, alors que c'est généralement le contraire qui arrive.

A l'aide de ces deux sources on peut arriver sur l'ensemble des questions soumises au tribunal à un certain nombre de réponses précises. Sur la question de la *due diligence,* les arbitres, à la majorité de 4 contre 1, décidèrent qu'elle doit être employée par les gouvernements neutres en raison directe du risque auquel l'un ou l'autre des belligérants pourrait être exposé à la suite du défaut d'observation des devoirs de la neutralité. Cette formule est encore, dans une certaine mesure, imprécise. C'est pourquoi il est intéressant de rechercher quelle a été dans le détail l'opinion des arbitres, surtout celle du comte Sclopis, le président du Tribunal.

« J'admets volontiers, dit-il, que les devoirs du neutre ne puissent pas être déterminés par les lois qu'il se serait faites dans son propre intérêt. Il y aurait là un moyen facile de se soustraire aux responsabilités positives que l'équité reconnaît et que le droit des gens impose. Ainsi, le neutre ne peut pas exciper de l'impuissance de sa législation intérieure. Mais ceci dit, comment déterminer les devoirs de diligence, le degré que lui impose le droit international ? Dans l'exécution de son devoir de neutralité, il ne me paraît pas admissible qu'un belligérant puisse exiger du neutre que, pour remplir ses devoirs de neutralité, il augmente son armée, son système ordinaire de défense ; il y aurait là une infraction à l'indépendance de chaque Etat qui, pour se trouver involontairement dans une position spéciale à l'égard du belligérant, n'est pas tenu d'abdiquer une portion de sa souveraineté matérielle. On peut demander au neutre de mettre en pleine activité les ressources de son gouvernement pour maintenir sa neutralité. On ne peut pas raisonnablement attendre de lui qu'il modifie l'organisation de sa machine gouvernementale pour servir les intérêts d'une autre Puissance. Il faut bien se garder de rendre la condition du neutre par trop difficile et presque impossible. » Et le comte Sclopis conclut : « Je crois qu'il serait à propos, quant à la mesure de l'activité dans l'accomplissement des devoirs du neutre, d'établir la formule suivante « Elle doit être en raison directe du danger réel que le belligérant peut courir par le fait de la tolérance du neutre. »

A cette opinion qui était celle de la majorité, lord Cockburn opposa la sienne en vertu de laquelle l'Etat neutre ne saurait être tenu de changer son système législatif interne, son système administratif, les habitudes et les formes de sa procédure, les tendances et l'attitude générale de son gouvernement. La *due diligence* ne peut être que ce que le Code civil napoléonien appelle : la diligence d'un bon père de famille. L'Etat neutre est tenu à faire toute la diligence possible, celle qu'il ferait lui-même dans une circonstance semblable, suivant son propre système de législation, son propre système administratif, ses propres habitudes. L'Angleterre n'est ni un Etat despotique, ni un Etat inquisitorial. Elle est un pays libéral. Dans ce pays, c'est seulement lorsqu'il y a des présomptions extrêmement graves, susceptibles de se transformer presque immédiatement en preuves, qu'on peut mettre en mouvement la procédure judiciaire contre l'acte qu'on veut empêcher. Mais on ne saurait porter atteinte au droit individuel sur un simple soupçon en mettant en mouvement l'action administrative non accompagnée de l'action judiciaire. Etant donné ses habitudes, l'Angleterre a accompli toute la diligence requise, sauf dans l'affaire de l'*Alabama* où la Grande-Bretagne a été plutôt victime des circonstances.

Qui donc raisonnait juste, la majorité ou la minorité des arbitres ? Le problème est fort délicat à résoudre dans une formule tranchante. En ce qui concerne le degré de diligence que le non-belligérant doit apporter à l'accomplissement de son devoir de neutralité, la formule de 1872 est que cette diligence n'a pas une mesure fixe, qu'elle ne peut pas être déterminée une fois pour toutes, qu'elle est susceptible de nuances et de degrés. Sur ce point tous sont d'accord.

Seulement, pour l'arbitre anglais, le degré de diligence doit être déterminé d'après les possibilités moyennes et les habitudes normales de l'Etat neutre, tandis que d'après la majorité des arbitres, c'est la gravité des conséquences qu'entraîne dans l'espèce l'attitude observée qui doit servir de mesure et de guide. Dans la variabilité de la diligence requise, l'arbitre anglais a une tendance à la diminuer, à l'encontre des autres arbitres qui veulent la resserrer, ce qui est évidemment préférable. Dans le système subtilement défendu par lord Cockburn, ce serait le caprice du neutre, sa situation personnelle et subjective qui détermineraient le degré de diligence alors qu'avec l'autre ce serait le droit des gens, la situation objective des Puissances qui serait déterminante des causes de la responsabilité des neutres. Avec la théorie subjective de la *due diligence,* il y a possibilité pour l'Etat de s'évader des règles objectives posées par le droit international en ce qui concerne les devoirs de la neutralité.

Quant à la question de savoir si le commissionnement d'un navire, irrégulièrement armé, fait obstacle à sa saisie, lorsqu'il rentre dans la

sphère juridictionnelle de l'Etat où il a pris naissance, les arbitres, à la majorité de 4 contre 1, décidèrent qu'un commissionnement ultérieur ne purge pas le caractère frauduleux originel d'un navire. « Considérant, dit la sentence du 14 septembre 1872, que le privilège d'exterritorialité accordé aux navires de guerre a été admis dans le droit international non comme un droit absolu, mais seulement comme une mesure, basée sur le principe de courtoisie et de mutuelle déférence entre les nations, et qu'il ne saurait dès lors être invoqué pour couvrir des actes contraires à la neutralité ;

Considérant que le défaut d'un avis préalable ne peut être envisagé comme un manquement aux égards, commandés par le droit international dans le cas où le navire porte avec lui sa propre condamnation ;

Considérant enfin que les conséquences de violation de neutralité, commise par la construction, l'équipement, l'armement d'un navire, ne s'effacent point par le fait d'une commission que le gouvernement de la Puissance belligérante, bénéficiaire de la violation de neutralité, peut avoir accordé par la suite à ce navire, qu'il est en effet inadmissible que la cause finale du délit fournisse le moyen d'innocenter le fraudeur... »

Il est bien évident que, malgré le commissionnement d'un navire, armé en violation des lois de l'Etat neutre, ce navire présente dès le commencement de sa carrière un vice initial, qui le place sous la juridiction de l'Etat neutre. L'on ne conçoit pas qu'un fait quelconque, émanant, non pas seulement d'un tiers, mais du coupable lui-même, puisse faire échapper celui-ci à la répression qui normalement le frappe. Autrement ce serait donner une prime, non seulement à la fraude, mais même au succès de la fraude, ce qui est inadmissible. Sur ce point, les arguments de l'arbitre anglais furent très faibles. Il se contenta de dire que la violation de la loi municipale pouvait sans doute mettre le gouvernement britannique dans la possibilité de saisir les navires coupables, mais du moment que ces navires avaient été commissionnés, l'exterritorialité s'y opposait définitivement. C'est une erreur.

Au point de vue du problème de l'approvisionnement de charbon, les arbitres furent tous d'accord pour dire que les instructions anglaises de 1862 étaient beaucoup plus sévères que le droit des gens général. Elles sont écartées par l'arbitrage. La fourniture de charbon ne peut constituer une violation de la neutralité que si l'on a transformé le territoire neutre en base d'opérations militaires. Ce principe paraît assez juste, quoique dans une certaine mesure il demeure imprécis.

Après avoir ainsi fixé les directives doctrinales, les arbitres n'eurent plus qu'à en faire une application appropriée au cas qui leur était soumis. Ils décidèrent que trois navires entraînaient la responsabilité de la Grande-Bretagne, à savoir l'*Alabama,* le *Florida* et le

Shenandoah. Il leur restait encore à fixer la mesure de la responsabilité, à évaluer en chiffres les divers éléments de la condamnation. Ici un désaccord s'éleva quant aux frais de poursuite des croiseurs confédérés. Fallait-il les comprendre dans le chiffre des dommages-intérêts? Ils furent écartés par le motif qu'ils étaient compris dans les frais généraux de la guerre, soutenue par les Etats-Unis. Un second désaccord portait sur la question des profits éventuels des navires détruits. Le gouvernement américain voulait les faire entrer en ligne de compte, mais sans insister et en proposant, pour le cas où sa prétention serait rejetée, une indemnité subsidiaire pour les salaires des baleiniers et une allocation de 25 % de la valeur des navires détruits pour compenser la perte des profits éventuels. A l'unanimité, le Tribunal rejeta la demande principale et retint la demande subsidiaire.

En troisième lieu, on se demandait si l'on devait admettre les réclamations doubles, c'est-à-dire celles présentées simultanément par les propriétaires pour la valeur des navires ou des cargaisons détruits et par les compagnies d'assurances à raison des pertes souffertes par la multiplicité des paiements. Il fallait exclure les unes ou les autres. A l'unanimité, le tribunal se rangea à l'avis du commissaire britannique.

Au point de vue des frets, l'on décida de ne tenir compte que du fret net. Il fut également déterminé que des intérêts pour la durée du retard apporté à la solution arbitrale du différend seraient pris en considération comme élément de calcul dans la fraction de l'indemnité globale.

Après beaucoup d'hésitations et des calculs très compliqués, deux chiffres furent arrêtés pour cette indemnité, l'un minimum, l'autre maximum. Pour lord Cockburn, les dommages-intérêts ne devraient pas dépasser 10 millions 120 mille dollars, tandis que l'Amérique au contraire réclamait 20 millions de dollars.

Entre ces deux chiffres, le tribunal, à la majorité de 4 voix contre 1, décida de fixer à la somme de 15 millions 500 mille dollars l'indemnité en bloc à payer par l'Angleterre aux Etats-Unis.

Le 14 septembre 1872, le Tribunal tenait sè dernière séance. Le président présenta la sentence que les arbitres, à l'exception de lord Cockburn, signèrent. Si cette sentence fut défavorablement accueillie en Angleterre à cause de l'énormité du chiffre de la condamnation, ce pays tint cependant à honneur de l'exécuter avec une parfaite sincérité et une loyauté entière. En Europe, d'autre part, l'arbitrage de Genève devait avoir une répercussion double. En premier lieu, il avait révélé les dangers réels d'un recours illimité à l'arbitrage, lorsque les deux parties contendantes ou l'une d'elles ne sait pas bien d'avance à quoi elle s'engage. Il avait également mis en lumière l'importance primordiale que l'on doit attacher à une rédaction claire et précise des com-

promis, en même temps qu'il constitue un argument puissant contre la conclusion de traités permanents d'arbitrage qui équivalent à des engagements plus ou moins aveugles.

D'autre part, voyant l'arbitrage s'appliquer à un litige de cette ampleur, voyant une condamnation aussi forte acceptée sans murmure, on en a audacieusement déduit que l'arbitrage avait en lui des ressources infinies, qu'il pourrait dorénavant s'appliquer à des litiges d'une grande et redoutable envergure et non uniquement à ceux d'importance secondaire.

C'était commettre une erreur d'optique, en négligeant l'élément moral et psychologique primordial en cette matière : un sincère désir d'entente, de paix et de conciliation des deux peuples en conflit. Les Etats n'ont presque jamais eu l'habitude de se battre pour la solution des conflits, dans lesquels ils estimaient que les avantages du triomphe ne sauraient compenser les risques et les frais de la lutte. Les circonstances peuvent d'un autre côté donner à une même question une importance très inégale.

L'affaire de l'*Alabama* a toutefois donné une impulsion vigoureuse à la tendance de recourir à l'arbitrage collectif au moyen d'un tribunal, où prévaut l'élément neutre et où le surarbitre participe à toutes les délibérations dès le commencement.

Cette dernière considération est d'une grande importance. Il est évident que si l'on attend que le désaccord des arbitres soit constaté pour nommer le tiers arbitre, c'est lui en définitive qui doit décider et alors les arbitres déjà nommés qui ont étudié l'affaire ne paraissent plus des juges, mais des avocats devant ce tiers arbitre.

Au contraire, si l'affaire a été étudiée en commun dès le commencement, les idées du tiers arbitre ont pu influer sur les opinions de ses collègues et empêcher cette séparation absolue. Au point de l'autorité devant l'opinion publique, il vaut d'ailleurs mieux que le litige ne paraisse pas avoir été tranché par une seule personne.

On s'est quelquefois demandé si les parties devraient être absolument libres quant au choix des membres du tribunal arbitral. Au premier abord, il semble que le mieux serait que les Puissances en litige choisissent des arbitres qui ne fussent pas de leur nationalité. Il y aurait alors de plus grandes garanties d'indépendance et d'impartialité. Dans l'absence d'une stipulation expresse à cet égard dans le compromis, le plus souvent pour ne pas dire toujours, les arbitres nommés par chacun des contendants sont des nationaux.

Ces deux systèmes extrémistes présentent des inconvénients. Il n'est pas utile que les arbitres soient nécessairement des étrangers. Si cette condition était exigée, elle serait de nature à détourner les Puissances de l'arbitrage, car certaines questions ne peuvent être bien

comprises que par des nationaux. Il y a des différends où la connaissance des sentiments et des préjugés nationaux est indispensable pour que le désaccord soit présenté sous son véritable aspect. Il faut de plus que le tribunal arbitral soit imprégné d'un certain esprit diplomatique en même temps que juridique, parce que la rédaction de la sentence est chose très délicate. Il y a des susceptibilités à ménager dont un tribunal, composé uniquement d'éléments étrangers, peut ne pas se rendre compte. On peut concilier ces différentes idées en faisant entrer dans la composition du tribunal arbitral des nationaux, nommés par chacune des parties, et aussi des arbitres, ne relevant d'aucun des Etats en litiges. En troisième lieu, un gouvernement tient naturellement à ce que les vues de son pays soient exposées avec autorité devant le tribunal. Or, l'exposé d'un avocat n'est pas aussi clair que celui d'un arbitre national.

En résumé, s'il est utile que chaque partie ait dans le tribunal un membre qui puisse être considéré comme son représentant, il est également nécessaire que des juges pleinement indépendants puissent former la majorité.

En règle générale, un Tribunal arbitral ne doit pas comprendre un trop grand nombre de juges, parce qu'un tel état de choses serait de nature à entraver inutilement la marche rapide de la procédure et à affaiblir considérablement le sentiment de responsabilité personnelle des juges. Le nombre des arbitres doit donc être restreint pour que la responsabilité qui pèse sur eux ne se trouve pas réduite au néant. En principe on ne devrait guère dépasser le chiffre de cinq. La fixation de ce nombre n'a cependant rien d'absolu et à l'occasion on pourrait utilement l'augmenter à 7, ce qui avait été fait lorsque, dans le passé, des difficultés s'étaient élevées entre la France et l'Angleterre à propos des pêcheries de homard de Terre-Neuve. Un accord conclu le 11 mars 1891 soumettait le litige à une commission arbitrale de 7 membres dont 3 jurisconsultes neutres. Chacune des parties contendantes allait désigner comme arbitres nationaux un amiral et un jurisconsulte. En supposant que les membres français fussent d'une opinion et les délégués anglais d'une autre, la décision serait rendue en réalité par les 3 jurisconsultes étrangers. Ces dispositions ont été trouvées absurdes. L'on a dit qu'il y avait là une innovation peu recommandable parce que les membres du Tribunal arbitral se trouvaient être à la fois juges et avocats et qu'il n'y avait pas un palliatif suffisant à ce vice originaire. En réalité, il n'y a pas dans cette combinaison quelque chose d'aussi blâmable. Chaque pays avait des intérêts particuliers à faire valoir et pouvait raisonnablement se faire représenter au point de vue maritime et juridique.

La majorité doit dans tous les cas être formée par un élément impartial. C'est à ce dernier point de vue que l'on pourrait au contraire critiquer la composition du tribunal d'arbitrage de l'affaire des pêche-

ries de Behring, puisque l'élément tiers et neutre n'était représenté que par 2 personnes en face de deux délégués de chacune des deux puissances en conflit. Il est toujours préférable du reste que les arbitres soient en nombre impair pour pouvoir mieux constituer une majorité nécessaire. Le Tribunal étant constitué en nombre pair, il faut prévoir le partage des voix et désigner pour cela un surarbitre, « an umpire ».

Des difficultés peuvent alors se présenter. Les parties s'entendront parfois difficilement sur cette nomination parce que le surarbitre est d'ordinaire considéré comme président du tribunal. C'est à lui qu'incombe la tâche délicate de diriger la discussion et d'imprimer à la procédure une salutaire unité. Il sera parfois désigné par les arbitres déjà nommés. S'ils ne tombent pas d'accord, ils pourront en désigner deux et ensuite procéder à un tirage au sort. Enfin on peut également charger de cette désignation une Puissance amie. Dans un compromis signé le 18 janvier 1905 entre la France et la Grande-Bretagne, nous en trouvons un exemple caractéristique : art. 1er : « Chacune des Hautes parties contractantes nommera un arbitre et ces deux arbitres ensemble choisiront un surarbitre. Si dans le délai d'un mois à partir de leur nomination, ils ne peuvent tomber d'accord, le choix d'un surarbitre sera confié à Sa Majesté le Roi d'Italie..... » Si de cette façon l'on n'arrive pas à un accord au sujet d'un surarbitre, chaque Partie pourra désigner une Puissance différente et le choix du surarbitre se ferait de concert par les Puissances ainsi désignées.

Des corps constitués ont également été choisis comme arbitres. A plusieurs reprises dans le passé, le Parlement de Paris a été chargé de statuer sur des différends entre souverains. La Faculté de Droit de Bologne a souvent rempli un rôle analogue entre les Républiques italiennes du moyen âge. Le Sénat de Hambourg a plusieurs fois arbitré des différends entre le Portugal et la Grande-Bretagne. Ce qui est très rare c'est qu'on s'en rapporte à une Cour de justice qui fonctionne dans un des pays en litige. C'est un éclatant témoignage de confiance de la part de la partie adverse. Le fait s'est présenté dans les rapports franco-nicaraguéens (l'affaire du Phare).

Le gouvernement de Nicaragua avait déclaré vouloir soumettre la difficulté à l'arbitrage de la Cour de Cassation de France. Le cabinet de Paris avait accepté. Mais il s'agissait aussi de savoir si cette illustre corporation pouvait légalement jouer ce rôle. En faveur de la solution négative on citait un arrêt par lequel la Cour de Cassation avait décidé qu'un Tribunal ne peut accepter la mission d'amiable compositeur, jugeant en forme transactionnelle, et que par suite le jugement rendu à l'audience est nul. La Cour de Cassation accepta cependant le rôle d'arbitre, et demanda aux parties de conclure un compromis.

Quant à la procédure, elle décida que ce serait celle ordinairement suivie devant elle. Le Nicaragua se vit condamné et à juste titre. Telle

était la réputation de savoir et d'impartialité de la Cour que son jugement fut accepté sans murmures.

Monsieur le professeur Lieber, premier rédacteur des instructions faites pour les armées des Etats-Unis en campagne, a cru utile de recommander le recours à l'arbitrage d'une Faculté de Droit comme d'un Etat secondaire. Cette solution n'est pas sans inconvénients. Il y a des questions d'un caractère technique pour lesquelles il peut se faire que la majorité des professeurs d'une Faculté ne soit pas compétente. Souvent aussi les corps subissent plus l'influence des préjugés et des intérêts des particuliers que les arbitres spéciaux. En somme, le Tribunal arbitral, comprenant un nombre restreint de juges à forte responsabilité personnelle et où chaque partie litigante a un membre qui puisse être considéré comme son représentant en même temps que les juges indépendants puissent former la majorité, constitue en règle générale la meilleure forme de composition d'une juridiction arbitrale.

COMPROMIS

Ce qu'il y a de plus important entre le moment où deux Etats conviennent de régler un différend par l'arbitrage et celui où intervient la sentence, c'est la conclusion du compromis, c'est-à-dire l'accord de volontés par lequel les deux parties contendantes fixent l'objet du litige, la désignation des arbitres, l'étendue de leurs pouvoirs, en s'engageant d'exécuter de bonne foi la future sentence arbitrale.

En sa qualité de contrat de droit public, le compromis exige pour sa validité la réunion des trois éléments suivant : la *capacité*, le *consentement*, et un *objet licite*.

Pour savoir qui a compétence pour négocier le compromis, il faut consulter à la fois le droit international et le droit interne des Etats au sujet de la conclusion des traités. Rappelons brièvement les considérations d'ordre international. Les Etats qui ont conservé la plénitude de leur souveraineté ont la capacité de passer des traités sans aucune limitation. Si dans l'union personnelle le droit de contracter reste entier pour chaque Etat, dans l'union réelle au contraire il est confondu pour être exercé en commun par les Etats, ainsi unis. Dans la confédération, chaque membre garde la capacité de traiter sur les points qui ne sont pas confiés à l'autorité commune par le pacte de la Confédération. Dans l'Etat fédéral, la conclusion des traités est réservée à l'autorité commune qui représente tous les Etats de la Fédération. Pour les Etats mi-souverains la capacité de traiter est déterminée par les conventions spéciales entre eux et l'Etat dont ils relèvent.

Des questions d'ordre constitutionnel peuvent également être soulevées. Elle ne sont pas sans jouer un rôle assez considérable dans la matière délicate des arbitrages. Il s'agit parfois de savoir si, dans un

pays donné, le gouvernement peut conclure un compromis seul et sous sa responsabilité exclusive, ou s'il ne faut pas l'assentiment des Chambres ou d'une partie du pouvoir Législatif. Il y a quelques années, l'illustre président Roosevelt avait conclu avec plusieurs Puissances des traités d'arbitrage, en vertu desquels les différends d'une certaine catégorie, pouvant s'élever entre les Etats-Unis d'Amérique et ces pays, seraient réglés par arbitrage. C'étaient des traités internationaux par excellence et aux Etats-Unis les traités de cette nature doivent être approuvés par le Sénat. Le Président crut que, par cette approbation, il serait libre à l'avenir de conclure des compromis, en exécution de ces traités, sans avoir besoin de l'assistance du Sénat. En approuvant le traité général, le Sénat aurait approuvé par avance les contrats qui en découlaient nécessairement. Le Sénat n'accepta pas cette interprétation et l'année suivante le Président dut se ranger à cette dernière opinion.

En ce qui concerne la pratique suivie en France, en règle générale les simples compromis, conclus par le gouvernement, n'ont pas été soumis aux Chambres. Les conventions d'arbitrage ne sont pas comprises dans l'énumération des traités pour lesquels le Président de la République a besoin d'une autorisation. Le compromis, relatif à l'affaire des déserteurs de Casablanca, n'a même pas été soumis à la formalité de la ratification, ce qui n'empêche pas qu'on l'a toujours considéré comme parfaitement obligatoire.

L'obligation d'obtenir l'assentiment d'une assemblée est d'une nature à faire naître des obstacles à la conclusion ou à l'exclusion d'un compromis. Une assemblée politique n'aura parfois aucun scrupule à faire échouer un compromis, au cas où il ne lui plaît pas de soumettre le litige à des arbitres. Les exigences d'ordre constitutionnel ou simplement de politique intérieure peuvent également donner à la mauvaise foi des prétextes faciles et d'hypocrites échappatoires pour se soustraire aux engagements pris. Répétons encore une fois que la ferme volonté et le désir sincère d'une entente ou d'une solution pacifique, dans les limites du respect des droits essentiels de chacun des litigants, forment toujours la condition primordiale du succès d'un recours à l'arbitrage. Cette base psychologique et morale ainsi que l'enchevêtrement fatal et souvent inextricable des questions juridiques et des passions politiques dans les différends internationaux ont été fortement mis en relief dans l'affaire des pêcheries de Terre-Neuve à laquelle il convient de consacrer à présent quelques explications (1).

En cédant à la Grande-Bretagne l'île de Terre-Neuve, la France, dans le traité d'Utrecht de 1713, avait réservé pour ses nationaux le droit de pêcher et d'établir des échafauds et cabanes pour sécher le poisson sur une portion du rivage, appelé pour cela « French Shore ».

(1) *Livre jaune.* Affaires de Terre-Neuve. 1891-1892.

Le traité de Paris du 10 février 1763, à la fin de la Guerre de Sept ans, stipula encore dans son article 5 : « Les sujets de la France auront la liberté de la pêche et de la sécherie sur une partie des côtes de l'île de Terre-Neuve telle qu'elle est spécifiée par l'article 13 du traité d'Utrecht ». A la suite des réclamations des pêcheurs français, qui se plaignaient d'être gênés dans l'exercice de leur droit de pêche par des établissements permanents, fondés par les Terre-Neuviens sur le « French Shore », le comte de Vergennes engagea des négociations ayant pour but d'arriver à un arrangement nouveau de nature à écarter les difficultés.

Le traité de Versailles du 3 septembre 1783, dans son article 5, maintint les droits, reconnus par le traité d'Utrecht, mais en modifiant son champ d'application territoriale. A ce traité fut annexée une déclaration du Roi d'Angleterre en date du 3 septembre 1783, par laquelle celui-ci s'engageait à prendre les mesures nécessaires pour que ses sujets ne troublent en aucune manière par leur concurrence la pêche des Français. Le Roi de France avait accepté cet engagement par une contre-déclaration du même jour. Il ne s'agissait donc pas d'accorder aux Français seulement le droit de pêcher et de sécher le poisson sur les points indiqués, mais avant tout de leur donner un droit exclusif à l'égard des Terre-Neuviens. Comme ceux-ci résistèrent à l'exécution de ces promesses de leur souverain, un Act du mois de juillet 1788 donna au roi d'Angleterre le pouvoir d'écarter tout obstacle, apporté par eux à l'exercice du droit exclusif conféré aux Français.

Les guerres de la Révolution ne permirent guère aux ressortissants français d'user du privilège, qui leur était conféré à Terre-Neuve. Il n'y eut cependant aucune renonciation, même tacite, mais au contraire une tentative infructueuse lors des négociations du traité d'Amiens, d'étendre et d'accroître les privilèges. Les traités de Paris du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815 confirmèrent les stipulations de celui d'Utrecht. Mais la paix rétablie, les pêcheurs français trouvèrent des établissements, fondés par les Terre-Neuviens sur le « French Shore » pendant leur absence. Ce fut l'origine d'interminables contestations.

Par une proclamation du 12 août 1822, le gouverneur de Terre-Neuve rappelle à ses administrés que les Français avaient un droit de pêche, réservé en pleine et entière jouissance. En 1828 il dut renouveler son admonestation, en annonçant qu'il sévirait avec rigueur contre tous ceux qui méconnaîtraient ce droit. Cependant en 1832, la Législature dont Terre-Neuve venait d'être dotée, soutint que les ressortissants français n'avaient qu'un droit de pêche *concurrent* avec les sujets britanniques. Sur les réclamations présentées par Talleyrand à Londres, le Gouvernement anglais consulta les jurisconsultes de la Couronne qui reconnurent aux pêcheurs français le 30 mai 1835, un droit absolument *exclusif*. Gêné par les protestations des intéressés, le Gouvernement

demanda une nouvelle consultation aux mêmes jurisconsutes. Cette fois, ceux-ci répondirent avec une subtilité aussi diplomatique qu'elle était peu juridique, que les Anglais avaient le droit *concurrent* de pêche avec les Français, à la condition de ne pas gêner les derniers, mais qu'en fait cette concurrence ne pouvait pas se produire sans gêner les pêcheurs français, et par conséquent sans violer les traités.

A la suite du rapprochement que la guerre de Crimée avait opéré entre la France et l'Angleterre, un nouvel accord, tout de conciliation, intervint le 14 janvier 1857. Le « French Shore » fut divisé en deux parties. Dans l'une, la France conservait le droit *exclusif* de pêcher et dessécher le poisson, dans l'autre ce droit pouvait être concurremment exercé par les Anglais. Malgré cette concession, le droit reconnu à la France sembla de plus en plus insupportable aux Terre-Neuviens particulièrement sur la partie réservée du littoral où des exploitations forestières et minières étaient tenues en échec par le traité de 1713. Il gênait les exploitations à l'intérieur des terres, en empêchant la construction d'un chemin de fer, qui devait les desservir à travers le « French Shore ». Pour se débarrasser de ces entraves gênantes, la Grande-Bretagne eut alors l'heureuse idée de lier la question de Terre-Neuve à celle des Iles Sous-le-Vent, en accordant à la France une entière liberté d'action dans ce dernier archipel en échange de l'abandon au moins partiel de ses droits de pêche sur le « French Shore ». Le 26 avril 1884, un premier arrangement fut conclu. A la suite de modifications, demandées par la Législature de Terre-Neuve, il fut remplacé par un autre du 14 novembre 1885. Le Parlement de l'Ile refusa cependant d'accepter la convention. Par un Bill du 18 mai 1889, aggravé dans la suite par les Actes du 9 mai 1888 et 1^er^ juin 1888, il interdit de vendre l'appât pour la pêche de la morue, « la boëtte », aux pêcheurs étrangers, afin d'empêcher ainsi par une voie détournée l'exercice de leur industrie. Après avoir refusé sa sanction au « Bait-Act » du 18 mai 1886, le Gouvernement britannique, malgré les protestations de la France, le laissa se renouveler le 21 février 1887 et même le sanctionna, en accordant seulement qu'il ne serait mis en vigueur qu'à partir de 1888.

Cette mesure vexatoire, qui était une violation indirecte des droits, reconnus aux pêcheurs français, se retourna contre ceux qui l'avaient prise. Les marins français réussirent à se procurer d'excellents appâts, soit sur le « French Shore », soit sur les Grands Bancs en pleine mer, alors que les habitants de l'île étaient privés du bénéfice qu'ils retiraient de l'exploitation et de la vente de la boëtte.

Mais voici que le Gouvernement anglais lui-même, dans une note du 28 juillet 1888, émanant de lord Salisbury, vint à nier le droit exclusif des Français sur le « French-Shore ». Argumentant les textes des traités de 1713, 1763, 1783, 1814, et qui ne semblaient donner aux pêcheurs français que la *liberté* ou la faculté de pêcher et de sécher le

poisson, le ministre britannique soutint que les Terre-Neuviens avaient sur les mêmes points un droit identique et *concurrent*.

En ce qui concerne la déclaration, adjointe au traité de Versailles de 1783, elle portait simplement l'interdiction d'interrompre, « to interrupt », l'exercice de la pêche par les Français sans réserver à ceux-ci le droit exclusif d'en user.

Mr Waddigton répondit que le seul texte officiel de la déclaration était en français et qu'il n'y avait pas lieu de s'arrêter à l'expression « interrupt », mentionnée dans la traduction anglaise. Le texte français porte clairement interdiction « de troubler la pêche des Français par la concurrence ». Aucune équivoque n'était possible. La thèse française était également étayée par l'Act anglais de 1788, celui de 1824, et les proclamations du gouverneur de Terre-Neuve en 1822 et en 1828.

Le traité de 1857 avait divisé le littoral en deux parts : sur l'une la France avait un droit de pêche exclusif, sur l'autre les Anglais avaient un droit concurrent.

A ces querelles sur l'interprétation des traités vint se joindre une discussion sur l'existence des homarderies créées par les Français sur le « French-Shore », et dont le Gouvernement britannique dénia la validité. « D'abord », dit Lord Salisbury, « le traité d'Utrecht ne permet que des échafauds ou cabanes pour sécher les poissons et non les installations, même provisoires, pour préparer le homard. De plus, les Français, en vertu du même traité, n'ont que le droit de pêcher et de sécher le poisson à l'exclusion du homard qui ne se pêche pas (« fish »), mais que l'on prend ou capture (« catch »).

Ces distinctions subtiles étaient contraires à l'interprétation de bonne foi du traité de 1713. L'on avait prévu l'exercice du droit de pêche « lato sensu » et du droit d'apprêter, dans les installations non permanentes, les produits des pêches. Le langage courant en 1713 entendait par poisson tout animal vivant dans l'eau.. En France aussi bien qu'en Angleterre, on se servait régulièrement de l'expression « pêcheries de homard », « lobsterfisheries ». La France était en plus en droit de se plaindre de ce que les sujets britanniques paralysaient la pêche de la morue le long du « French-Shore », en y installant des casiers, servant à prendre les homards, et surtout en construisant sur le rivage des homarderies, qui empêchaient les Français de prendre possession des emplacements, qui leur étaient attribués par voie de tirage au sort devant les autorités françaises.

Toute entente directe étant devenue impossible entre les deux gouvernements pour trancher les difficultés, relatives à l'interprétation des traités, ce fut avec empressement que le cabinet français accepta une proposition anglaise de soumettre leur différend à un arbitrage. En attendant la solution des arbitres et sur l'initiative de la France, il fut conclu, au mois de mars 1890, un « modus vivendi », déterminé par la

situation des établissements français et anglais au 1er juillet 1889. Le compromis lui-même fut signé le 11 mars 1891.

L'acceptation du « modus vivendi » provisoire que le compromis prolongea pour 1891 ne préjugeait en rien l'abandon d'une partie quelconque des droits de la France. Ce n'était qu'un moyen d'arrêter les conflits immédiats, et de préparer la solution finale par la voie de l'arbitrage. D'ailleurs, en vertu du compromis, les arbitres ne devaient examiner que la question de la pêche du homard et de sa préparation sur le « French Shore ». Ils ne pouvaient s'occuper de toute autre difficulté concernant la pêche à Terre-Neuve que s'ils en étaient saisis par les deux gouvernements après que ceux-ci se seraient mis d'accord sur le texte de la proposition à leur soumettre. De cette façon, on écartait des questions irritantes sur lesquelles la France ne voulait pas engager de discussion, comme par exemple la question des primes à la pêche de la morue. Le gouvernement de Terre-Neuve soutint qu'en accordant des primes aux amateurs pour cette pêche, la France détruisait les règles d'une concurrence loyale entre les Anglais et les Français.

Le 11 mai 1891, lord Salisbury avait fait adopter le compromis par la Chambre des Lords, malgré les protestations des Terre-Neuviens dont les délégués avaient été autorisés à produire leurs observations devant la Haute Assemblée. Dans la séance du 4 mai, il avait formulé des idées d'une parfaite correction sur le devoir de la Grande-Bretagne au point de vue de ses relations avec la France : « Les obligations internationales de l'Angleterre sont supérieures à tous les droits des habitants de l'une de ses colonies, comme Terre-Neuve. Les Terre-Neuviens se sont fixés dans un pays, dont la situation a été déjà réglée vis-à-vis de la France par d'anciens traités. On ne leur a pas imposé ces traités. Ils les subissent comme conséquence de leur établissement dans la colonie. D'ailleurs, en cas de difficulté internationale et surtout de conflit avec la France, la Grande-Bretagne seule aurait la responsabilité ; seule, par conséquent, elle devrait avoir le droit de diriger sa politique en pareille matière ». Ces considérations sont d'une correction juridique irréprochable. Une colonie est partie intégrante de la Puissance à laquelle elle appartient. A l'égard des autres Etats, elle est liée par les engagements du pays dont elle fait partie et qui seul a qualité pour traiter dans les rapports internationaux. Les particularités constitutionnelles, qui peuvent lui conférer une indépendance plus ou moins grande, n'intéressent que ses propres rapports avec la métropole. Les relations internationales s'établissent entre les Etats qui comptent réciproquement sur l'observation des obligations contractées par eux en tant qu'individualités distinctes, les seules reconnues au point de vue juridique, et qui n'ont pas à se préoccuper des particularités de leurs constitutions respectives en tant qu'elles confèrent à des fractions de l'Etat une autonomie plus ou moins grande. C'est l'Etat seul qui figure

dans les relations internationales comme entité juridique, susceptible vis-à-vis des autres Etats d'acquérir des droits ou d'être assujetti à des devoirs. Les pays qui traitent avec cet être collectif sont en droit d'ignorer et de négliger l'indépendance spéciale qu'il a pu conférer à certaines de ses parties et qui n'ont de valeur que vis-à-vis de lui-même. Comme l'a dit Summer Maine : le droit international garde la préséance sur le droit constitutionnel.

Cependant, dans une décision rendue en février 1891, la Cour Suprême de Terre-Neuve prétendait qu'un acte, signé par les Gouvernements anglais et français, mais non ratifié par les Parlements de la Grande-Bretagne et de *Terre-Neuve,* n'était pas obligatoire pour les Terre-Neuviens. Cet arrêt fut d'ailleurs confirmé par le Conseil privé de la Reine le 4 août 1892. C'était le signe annonciateur de l'opposition systématique de la Colonie et de la politique dilatoire de la Grande-Bretagne, mue par le souci instinctif de subordonner la logique des principes à la satisfaction des intérêts nationaux tangibles.

Quelques jours avant le vote du compromis du 11 mars 1891 par la Chambre des Lords, le Secrétaire d'Etat aux Colonies avait demandé à la Législature de Terre-Neuve d'adopter une loi permanente pour assurer l'exécution de la convention, conclue avec la France, et éviter le retour des difficultés après l'expiration du délai, fixé par le « modus vivendi ». Le 26 mai la Législature se borna à voter la prorogation du « modus videndi » pour 3 ans, en donnant aux officiers de marine le pouvoir de le faire exécuter. La Chambre des Communes était déjà saisie du projet d'arbitrage auquel la Chambre des Lords avait déjà donné son acquiescement, lorsque, profitant de l'initiative prise par le Parlement de Terre-Neuve, pour ne pas se prononcer, elle adopta une résolution, estimant suffisant le bill de prorogation du « modus vivendi ». En présence de ces faits, le Ministre français des Affaires Etrangères demanda des explications catégoriques sur ce que comptait faire le Gouvernement britannique pour assurer l'exécution *permanente* du compromis, intervenu entre les deux Etats.

Lord Salisbury répondit que la France n'avait pas à s'occuper de la manière dont le Gouvernement de la Reine obtiendrait du Parlement les moyens d'exécuter la convention, pourvu que l'exécution eût effectivement lieu. Peu importait que la question fût réglée annuellement par un vote des Chambres anglaises comme nombre d'autres matières importantes, au lieu de l'être par une décision définitive et d'un effet permanent. D'ailleurs une loi bien que permanente dans son but, peut être rapportée, tandis que l'engagement d'honneur de la Chambre des Communes la liait définitivement.

L'argumentation subtile de lord Salisbury commit une étrange confusion entre les préceptes du droit interne anglais et ceux du droit des gens. Quant à l'argument tiré du caractère annal des principales

lois britanniques, il se retourne contre le Foreign Office, puisque ce caractère ne leur est attribué que pour réserver plus efficacement au Parlement la faculté de les modifier ou de les abroger tous les ans. La loi d'exécution du compromis était donc exposée aux mêmes vicissitudes.

A ces observations légitimes de la France, lord Salisbury déclara que le Gouvernement Anglais affirmait qu'il avait les pouvoirs nécessaires pour faire exécuter ses engagements internationaux ; un autre Gouvernement ne pouvait pas discuter les moyens qu'il entendait employer pour assurer cette exécution, soit par respect pour la dignité de la Grande-Bretagne, soit pour ne pas créer un précédent, permettant à d'autres pays de critiquer les dispositions prises par elle pour remplir ses obligations envers les Puissances. Le chef du Foreign Office se plaignit même que l'insistance de la France pût être considérée comme un doute injurieux sur la bonne foi de l'Angleterre de tenir ses promesses.

Les négociations, arrêtées au mois de juillet 1891 par les vacances parlementaires, ne furent reprises qu'en février 1892. Au mois d'avril, l'entente se fit pour proroger pendant l'année 1892 le « modus vivendi » antérieur. En effet, lord Salisbury attendait le vote par le Parlement de Terre-Neuve d'un bill, instituant des juges commissaires, nommés par la Reine et commissionnés par le gouverneur. Ceux-ci avaient pour mission de consacrer judiciairement, conformément au droit britannique, les mesures prises contre les biens ou les personnes par les officiers de marine qui étaient chargés de faire exécuter les traités conclus avec la France relativement à l'exercice du droit de pêche sur le « French Shore ». La législation de Terre-Neuve repoussa le bill. D'ailleurs la France ne pouvait pas accepter qu'une juridiction particulière tranchât les difficultés, relatives à des traités. L'abandon à des tribunaux internes d'une question, réglée par l'Etat dans ses rapports avec un autre pays, serait la ruine du droit international. Ainsi, faute de pouvoir exécuter le compromis du 11 mars 1891, le « modus vivendi » établi en 1890, quoique rendu presque illusoire par la résistance des autorités judiciaires de Terre-Neuve et de la métropole, resta toujours le seul règlement provisoire et précaire de la difficulté. En attendant, on tâchait d'obtenir de la France, par lassitude ou par des subtilités d'argumentation, l'abandon des droits certains qu'elle possédait depuis 1713.

Tout en proclamant que la France avait rendu tout arrangement impossible par ses tracasseries, ses réclamations mesquines, sa politique de coups d'épingle, l'on soutint avec vigueur que ses droits étaient d'ailleurs tombés en désuétude. Mr Chamberlain reprocha au cabinet de Paris d'invoquer un traité, vieux d'environ deux cents ans, à quoi M. Ribot répondit avec finesse qu'il était peu prudent de considérer

comme caduc le traité d'Utrecht qui avait donné Gibraltar à l'Angleterre. D'ailleurs, la désuétude ne peut atteindre que les droits dont on n'use pas. Or, la France n'avait jamais cessé d'exercer ceux qui lui avaient été conférés sur le French Shore, elle les avait même confirmés par nombre d'actes diplomatiques depuis 1713.

Une objection plus sérieuse semblait pouvoir être tirée du principe que le changement de circonstances entraîne parfois l'extinction des traités. Les Etats dont la durée est théoriquement infinie ne peuvent pas s'engager à perpétuité. Les conventions sont toujours accompagnées tacitement de la clause « rebus sic stantibus » qui signifie que si les circonstances, dans lesquelles le traité a été fait, viennent à changer, ce changement peut quelquefois donner aux intéressés le droit de considérer le traité comme résilié. Il est en effet logique d'admettre que les contractants, s'obligeant en vue d'un état de choses déterminé, se réservent la faculté de mettre fin à leurs engagements quand cet état de choses est remplacé par un autre qui rend la convention abusive, intolérable ou simplement inutile. Mais si l'exécution permanente d'un traité est devenue contraire à la nature des choses, et compromettante pour l'existence politique ou économique d'un des contractants, ces modifications n'entraînent pas *ipso facto* l'extinction du traité. On ne saurait abandonner le sort des traités à l'appréciation unilatérale d'un des intéressés qui pourrait s'affranchir de ses promesses par sa seule volonté, car alors aucune promesse n'obligerait qu'aussi longtemps que son exécution est avantageuse à la partie qui l'observe. C'est par une entente commune et des négociations nouvelles que la résiliation d'un traité doit normalement s'accomplir. D'ailleurs, lorsqu'un traité comporte non plus une simple obligation, mais une cession de droits ou de territoire, il a un caractère en quelque sorte définitif. Les cessions ont presque toujours comme contre-partie des avantages qu'a obtenus le cédant. S'il prétendait reprendre, au moyen d'une dénonciation, ce qu'il a cédé, il faudrait en toute équité qu'il restituât ce qu'il a reçu en retour. Or, presque toujours cette restitution est impossible, soit parce que la chose à rendre n'est plus dans l'état où on l'a reçue et n'y peut être replacée, soit parce que les cessions réciproques, souvent nombreuses et compliquées, se commandent les unes les autres et forment les éléments inséparables d'un tout indivisible, du contrat intervenu entre les deux Etats. La cession garde toujours sa raison d'être puisqu'elle est fondée sur les équivalents que l'acquéreur a reçus et qui lui restent acquis. L'on ne conçoit pas qu'un Etat demande la restitution des territoires, antérieurement cédés par lui, sous le prétexte vague et élastique que depuis ces territoires lui sont devenus indispensables ou simplement très utiles pour sa sécurité politique ou son développement économique.

En examinant la situation à Terre-Neuve à la lumière de ces principes, il est évident qu'on pouvait faire valoir de sérieux changements

pour soutenir que la servitude du French Shore n'était guère conciliable avec l'état nouveau des choses de l'île. La population de 2.000 habitants au début du XVIII[e] siècle, s'était accrue jusqu'à plus de 200.000, dont plus de 13.000 étaient établis à titre permanent dans la région, qui juridiquement était exclusivement réservée aux pêcheurs français. Le pays avait vu sa propriété économique prendre un essor remarquable, qui, pour se développer, exigeait l'exploitation du French Shore. Faute de pouvoir être poussées sur ce territoire, les voies ferrées, les exploitations minières et forestières ne pouvaient profiter à une partie de l'intérieur qui restait ainsi sans ressources et sans débouchés. De cela, on pouvait raisonnablement conclure que la serviture acceptable jadis ne l'était plus. Mais les changements survenus n'autorisaient nullement la suppression unilatérale du monopole des pêcheurs français. L'Etat, lié par un traité qu'il ne juge plus en harmonie avec les nécessités présentes, ne peut pas se libérer de ses obligations par un acte unilatéral de volonté sous peine de détruire la valeur des traités et de tout le droit international. Dans l'espèce qui nous occupe, le devoir de la France était de ne pas faire du monopole de la pêche un instrument de tracasseries et de gêne pour le développement économique de la colonie de Terre-Neuve, et d'accepter, dans l'exercice du monopole, tout changement qui, sans nuire à l'industrie de ses pêcheurs, était reconnue nécessaire pour l'exploitation des ressources du pays. Ce devoir, la France l'a rempli. Ses hommes d'Etat avaient affirmé à maintes reprises qu'ils étaient prêts à discuter toutes les transactions de nature à concilier les droits indéniables de leur pays avec les besoins nouveaux de la Colonie. Or, le Parlement de Terre-Neuve et la Grande-Bretagne avec lui, avaient demandé à la France la renonciation pure et simple à ses droits sur le French Shore. Mais l'équité veut que si l'on entendait revenir sur le monopole de la pêche sur le French Shore, il faudrait alors revenir sur toutes les clauses du même traité, dépendantes les unes des autres, ou offrir d'autres compensations équivalentes au moyen d'une nouvelle entente et de nouvelles négociations.

Pour une raison assez piquante, l'arbitrage n'a jamais pu fonctionner dans cette longue et épineuse querelle sur les homarderies ; les pourparlers avaient duré tellement longtemps que le homard avait eu le temps de partir, de sorte que tout le monde s'est trouvé forcément d'accord. La question de Terre-Neuve a d'ailleurs été réglée dans sa totalité par l'entente cordiale de 1904.

b) *Consentement.* — Comme tous les contrats, le compromis implique la libre volonté des parties contractantes. Mais la plupart des vices du consentement ne se rencontrent guère dans les conventions internationales au même titre que dans les contrats de droit privé. L'erreur est pratiquement écartée par les précautions prises, par l'attention particulière apportée par les négociateurs de la convention et aussi par les faci-

lités de renseignements qui sont aujourd'hui à la disposition des gouvernements.

Quant au dol, il est sans doute possible et devrait rationnellement entraîner la nullité du traité-contrat. Dans la réalité des faits, le caractère dolosif de l'action incriminée sera souvent extrêmement complexe et rarement d'une suffisante netteté pour ne pas bénéficier du doute.

La lésion ne peut pas être invoquée, étant donné qu'il n'y a ni lois, ni juges pour l'apprécier. Il appartient à chaque pays, agissant dans la plénitude de sa souveraineté, de peser les suites de ses obligations et d'apprécier la portée des sacrifices qu'il doit faire pour obtenir d'autres avantages. En règle générale, la violence morale ou matérielle ne saurait pas non plus constituer une cause de nullité d'un compromis. Si par extraordinaire elle avait été exercée sur un plénipotentiaire, il suffit au gouvernement qui l'a délégué de refuser sa ratification. Agir autrement aboutit à couvrir le vice et reconnaître que la violence exercée n'a pas eu de résultat réel.

c) En ce qui concerne la condition d'un objet licite, de nombreux auteurs et parmi les plus considérables, enseignent que, de même qu'il est interdit aux particuliers de transiger et de compromettre sur leurs droits les plus précieux, notamment ceux qui règlent leur état (art. 1004 C.C. français), de même aussi les Etats ne peuvent pas aliéner leurs droits primordiaux, ceux qui sont indispensables à leur vie ou intimement liés à leur existence ou nécessaires à l'accomplissement de leur mission sociale. Ces droits constituent une sorte de patrimoine inaliénable que les générations doivent se transmettre les unes aux autres. Le gouvernement, dépositaire du patrimoine national, ne saurait souscrire à un compromis, dont le résultat entraînerait la perte de l'indépendance ou l'amoindrissement du territoire national. Cette thèse a été éloquemment soutenue par Mancini à la Chambre des Députés d'Italie, dans la séance du 24 novembre 1873 : « Quelques personnes croient que les partisans de l'arbitrage international s'engagent à l'appliquer d'une manière absolue, même aux questions de vie ou de mort où sont en jeu l'existence, l'indépendance, l'intégrité nationale, en un mot un de ces droits absolus et fondamentaux que la nature reconnaît à tous les peuples et que l'on ne peut détacher par la pensée de l'essence constitutive de toute nation. Nous repoussons cette exagération et en effet, il y a des droits tant privés que publics, qui ne peuvent jamais faire l'objet d'une renonciation ni d'une convention valide.

« Ainsi dans les rapports privés, j'aurais beau consentir délibérément à un contrat où je me déclarerais l'esclave d'un autre homme, cette convention serait viciée et frappée d'illégitimité intrinsèque et incurable. Et comme un arbitrage ne repose que sur une convention de compromis et n'est valable que pour autant que le compromis le soit, je ne pourrais de même compromettre valablement en remettant à un tiers

de décider si je serai ou non l'esclave d'un autre. Appliquez cet exemple aux rapports internationaux. De même que l'abdication contractuelle de l'existence, de l'indépendance, de l'intégrité nationale d'un Etat en faveur d'un autre serait intrinsèquement nulle, de même serait frappé de nullité intrinsèque le compromis qui remettrait la décision de ces questions à des arbitres. » « L'arbitrage », dit Calvo, « peut porter sur toute espèce de désaccord ou de débat international, hormis ceux dans lesquels l'honneur et la dignité nationale sont directement en jeu et qui relèvent d'un sentiment intime, pour ainsi dire personnel, dont un Etat tiers ne saurait se rendre juge. » Pradier-Fodéré de son côté repousse le compromis qui mettrait en jeu les droits de conservation et d'indépendance, mais l'accepte pour les cas où l'honneur ou la dignité d'un Etat sont impliqués.

Toutes ces opinions portent la trace visible d'une confusion entre les règles du droit des gens et celles du droit privé. Les particuliers, dans leurs conventions, sont soumis à des règles que la loi leur impose, souvent avec le caractère d'ordre public, auxquels ils ne peuvent pas déroger, soit dans un intérêt général, soit dans un intérêt de protection.

Mais de telles restrictions n'existent guère dans les rapports des Etats, dans les compromis d'arbitrage qu'ils signent. Quand on recherche quels sont les différends auxquels peut s'appliquer l'arbitrage, pour lesquels on peut s'engager d'avance à y recourir, l'utilité de certaines distinctions s'impose. Mais si un accord de volonté est déjà intervenu, cet accord est valable quelle que soit la nature du litige, parce qu'il n'y a pas de règles d'ordre public qui s'imposent aux Etats qui sont souverains. Si par exemple, deux Etats, ayant un différend qui peut engager l'honneur de l'un d'eux, conviennent de le régler par l'arbitrage, nous ne voyons pas très bien en vertu de quelle règle on pourrait dénier à un tel contrat sa validité juridique, ou refuser à des Etats souverains la capacité juridique de l'accomplissement d'un tel acte.

La rédaction du compromis a une très grande importance en tant qu'elle domine tout l'arbitrage. Les points indiqués dans le compromis sont les seuls que puisse trancher l'arbitre. C'est ici le cas de rappeler la maxime romaine « Arbiter nil extra compromissum facere potest ». La clarté et la précision sont essentielles, sans quoi l'on risque d'avoir de très grandes difficultés, soit au cours de la procédure, soit une fois la sentence rendue. Il faut pouvoir se rendre compte exactement de la mission des arbitres. Il faut qu'on puisse voir si en fait ils se sont ou non renfermés dans les termes de la charte de leur magistrature temporaire. Si les arbitres sortent des limites de leur compétence, leur sentence se heurtera sans doute à un refus d'exécution. C'est pourquoi il importe de fixer aussi exactement que possible la nature du différend, les diverses questions litigieuses à examiner. Elles peuvent être ou des questions de fait ou des problèmes de droit ; la plupart du temps ces

deux sortes de difficultés sont mélangées. Il y a lieu de rechercher d'abord quels sont les faits ; il faudra ensuite les apprécier au point de vue du droit, voir s'ils engagent ou non la responsabilité de tel ou tel Etat, quelles seront les conséquences de cette responsabilité éventuelle.

Le compromis est un des actes internationaux les plus difficiles à rédiger. De la part de chaque partie, il y a une tendance naturelle et instinctive à le faire non d'une façon abstraite, mais en vue de la solution qu'on attend. Un problème est quelquefois à moitié résolu lorsqu'il est formulé d'un certaine façon. Quand on a posé le principe de l'arbitrage sans avoir encore arrêté les termes mêmes du compromis, on n'a fait que la moitié du chemin.

Cette difficulté de rédaction est un des écueils de l'arbitrage obligatoire dont le fonctionnement dépend toujours de la volonté des parties, par cela même qu'il faut un contrat et que son élaboration suppose cette volonté.

La Cour de Cassation a nettement montré l'intérêt qu'il y a à ce que le rôle de l'arbitre soit clairement tracé dans le compromis. On lit dans l'arrêt du 29 août 1879 de la Cour, chargée de l'arbitrage entre la France et le Nicaragua : « Considérant qu'il importe, tant pour la garantie des intérêts engagés dans la contestation dont il s'agit, que pour la fixité de la sentence à intervenir, d'une part que les pouvoirs de l'arbitre soient exactement et rigoureusement précisés, et d'autre part qu'il soit tracé un mode de procéder suivant lequel il devra être donné suite à l'arbitrage, délibère et arrête que le Ministre des Affaires Etrangères aura à se consulter avec le représentant de la République de Nicaragua pour rédiger au nom des deux gouvernements un compromis, indiquant l'objet de l'arbitrage et l'étendue des pouvoirs qu'ils entendent conférer à la Cour. » Dans le compromis qui intervint effectivement au mois d'octobre 1879, il était dit : « La Cour aura tous pouvoirs pour apprécier l'ensemble des faits qui ont motivé la réclamation et qui d'après le Gouvernement français engagent la responsabilité de la République du Nicaragua ; elle aura également tous pouvoirs dans le cas où le Nicaragua serait déclaré responsable pour fixer l'indemnité qui devra être payée au capitaine Allard. » Malgré les termes précis du compromis, une difficulté surgit. Les pouvoirs donnés à la Cour étaient très étendus puisqu'elle pouvait apprécier l'ensemble des faits motivant la réclamation. Ces faits étaient la saisie et la confiscation de caisses d'armes à bord du navire français « Le Phare », mesures confirmées par le pouvoir judiciaire, puis condamnation du capitaine Allard à l'emprisonnement. La Cour de Cassation avait-elle compétence entière pour apprécier ces faits en eux-mêmes ou au contraire devait-elle respecter l'autorité de la chose jugée au Nicaragua ? La Cour combattit énergiquement cette dernière conception. Dans la commune intention des parties, l'arbitrage devait porter exclusivement sur la question de fait sans se préoccuper

de ce qui avait été jugé au Nicaragua, sinon il n'y aurait pas eu besoin de recourir à cet arbitrage.

La Cour n'a donc pas tenu compte des sentences, rendues au Nicaragua. Elle a pensé que la responsabilité de ce pays était engagée et elle a fixé l'indemnité, due au capitaine Allard. Cet arbitrage qui ne mettait en jeu que les intérêts d'ordre secondaire, montre combien il importe de s'expliquer clairement dans le compromis, parce que des difficultés peuvent s'élever en ce qui concerne le pouvoir des arbitres. L'histoire des « Alabama claims » ajoute également à cette thèse son témoignage éclatant.

Le compromis désigne toujours les arbitres, soit directement, soit indirectement. Sans les indiquer expressément, il peut déterminer de quelle manière ils le seront.

L'on peut également désigner dans le compromis les règles d'après lesquelles les arbitres doivent former leur conviction. Souvent on ne dit rien à ce sujet. La conséquence est qu'on renvoie implicitement aux principes généraux du droit international. Parfois ce renvoi est explicite. Quelquefois on indique également les règles que les arbitres auront à appliquer et dont ils devront tenir compte dans l'appréciation du litige. L'exemple le plus célèbre est fourni par le traité de Washington du 8 mai 1871.

Le compromis pose des règles sur la procédure à suivre, il détermine le lieu de réunion du Tribunal ; il indique les formes et les délais dans lesquels les parties et les arbitres doivent procéder, la langue dont on pourra faire usage.

Le plus souvent les compromis n'organisent pas une procédure de toutes pièces pour ne pas formuler des règles trop rigides et pour ne pas embarrasser les arbitres par une réglementation trop minutieuse. Il est bon d'autre part d'avoir un règlement général fixé d'avance avec le désir que les parties soient placées sur le même pied. Quand il faut faire un règlement de procédure au moment même où le litige est déjà né, il y aura forcément des arrière-pensées. On se demande quelles conséquences telle ou telle règle aura sur la marche de l'affaire et des intérêts engagés. Il faut également reconnaître que les arbitres seraient eux-mêmes fort embarrassés pour élaborer un règlement complet, prévoyant toujours les situations qui peuvent se présenter. C'est pourquoi il vaut mieux adopter une règle uniforme, fondée sur les expériences successives des arbitrages du passé, quitte à l'amender et à l'adapter aussi exactement que possible aux faits nouveaux et particuliers de chaque espèce. Si une bonne procédure a toujours sa grande importance devant toutes les juridictions puisque les formes sont la sauvegarde du fond, en matière d'arbitrages internationaux les formalités doivent être encore plus précises et plus religieusement observées, car les intérêts en jeu sont

plus considérables et l'appel des sentences singulièrement plus difficile, pour ne pas dire inexistant.

L'indécision dans les règles de la procédure arbitrale peut être la cause de lenteurs ou d'incertitudes regrettables, entraînant des tâtonnements gênants et conduisant même à des erreurs. Ces difficultés pourraient à l'occasion ouvrir la porte aux manœuvres de mauvaise foi ou compromettre l'autorité de la sentence par les récriminations, soulevées contre elle. L'organisation d'une procédure rationnelle et claire joue donc un rôle considérable dans le succès de l'arbitrage, surtout à l'égard des Puissances qui voudraient multiplier les expédients et accroître les prétextes pour s'y soustraire.

Le compromis implique enfin l'engagement de se soumettre à la sentence, de l'exécuter de bonne foi. La sentence arbitrale possède en effet une autorité particulière et tout à fait différente de celle d'un jugement, rendu par une juridiction d'un droit commun. Ce dernier n'a d'autorité qu'en vertu du pouvoir que la loi accorde au tribunal, tandis que dans le domaine de l'arbitrage international, l'autorité vient de la convention, d'un accord de volonté des parties litigantes. La sentence, rendue en exécution du compromis, a une force obligatoire d'un caractère conventionnel.

POUVOIRS DES ARBITRES

Il y a un lien très intime entre la fixation de la compétence des arbitres et le compromis, car c'est ce compromis, charte de leur magistrature temporaire, qui détermine le caractère et les limites de la compétence dont ils sont investis. Les arbitres doivent s'enfermer scrupuleusement dans les termes du compromis, parce que leur mission y trouve sa base juridique et que les parties se sont obligées dans des termes précis. En dehors de ces termes l'obligation n'existe pas, la mission arbitrale non plus. Dès que l'arbitre dépasse le mandat qu'il a reçu, sa compétence disparaît et la sentence qu'il prononce dans de telles conditions, n'ayant plus aucune base juridique, n'a plus ni valeur, ni force obligatoire à l'égard des parties, dont elle a méconnu les intentions. Il s'en suit que l'arbitre ne saurait, sans commettre un excès de pouvoirs, statuer sur une question non comprise dans le compromis. Il peut arriver par exemple que des arbitres soient chargés d'examiner uniquement si tel acte engage la responsabilité d'un gouvernement. Si les arbitres, non contents de constater l'existence de cette responsabilité, vont jusqu'à tirer les conséquences de cette responsabilité et à prononcer une condamnation à des dommages-intérêts, ils commettront un excès de pouvoir manifeste. Il est arrivé qu'un souverain, chargé de statuer sur des prétentions contradictoires en ce qui concerne une ligne de démarcation, déclarait qu'aucune des parties ne justifiait ses prétentions

et qu'il lui était impossible de donner gain de cause à l'une ou à l'autre. Au lieu de s'arrêter à ce *non liquet* ou de demander un supplément de pouvoirs, il suggéra de sa propre autorité que les deux parties litigantes pourraient accepter une troisième ligne de frontière. C'était statuer « ultra petita », commettre un excès de pouvoir. Aussi la sentence fut-elle repoussée. A l'inverse, les arbitres sont tenus de juger tous les points prévus dans le compromis, fussent-ils d'avis qu'il n'y a pas lieu de les examiner tous. Cette obligation de statuer sur tous les moyens, régulièrement présentés par les parties, fut méconnue par le Président des Etats-Unis, Cleveland, lors de son arbitrage dans l'affaire Cerruti et fut une des raisons qui provoquèrent les ardentes et persistantes protestations de la Colombie.

Il arrive souvent devant les tribunaux ordinaires et même devant les tribunaux internationaux que les parties posent au juge la question d'incompétence. Dans un litige, indépendamment de la question principale qui est expressément prévue dans le compromis, il y a des questions plus ou moins connexes qui peuvent s'y présenter. Une partie peut émettre une prétention qui ne rentre pas textuellement dans les termes du compromis. La partie adverse ripostera peut-être en soulevant l'exception d'incompétence du tribunal pour statuer sur cette prétention. Dans ce cas le Tribunal est-il libre d'examiner la question et de statuer, par voie d'interprétation du compromis, sur sa propre compétence ?

En droit commun, l'arbitre, constitué juge du fond, doit *ipso facto* être considéré comme investi du droit de déterminer en quoi il consiste. C'est en effet un attribut naturel de toute autorité que l'affirmation de ses pouvoirs. Le tribunal a le droit de déterminer si une contestation rentre ou non dans sa compétence telle qu'elle est fixée par la loi qui l'a organisée. Il possède la capacité d'interpréter cette loi pour savoir si une question qui lui est soumise est ou non de son ressort.

En droit international, le problème se présente quelque peu différemment, parce que, au lieu d'une loi, émanant d'une autorité supérieure, c'est un contrat entre plaideurs qui forme la base juridique. Bien qu'en maintes occasions les arbitres aient pu statuer eux-mêmes sur leur propre compétence — ce qui reste toujours possible quand les deux parties sont d'accord — il est de nombreux auteurs qui réservent aux signataires du compromis un droit exclusif d'interprétation. Geffken soutient que le tribunal ne peut jamais fixer sa propre compétence parce que « une autorité ne peut interpréter d'une façon authentique l'acte qui a fondé son existence ». Partant du principe que l'arbitre est avant tout un mandataire, Rivier lui dénie le droit d'interpréter le compromis, parce que le mandataire, dans le silence ou l'obscurité de son mandat, doit, non pas interpréter ce mandat, mais en référer à son mandant pour un supplément d'instructions. Bonfils partage ce point de vue en disant : « Les pouvoirs des arbitres sont déterminés par le compromis

qui les en investit. Un mandataire ne saurait lui-même fixer la portée et l'étendue de son mandat. Si des doutes se produisent, les arbitres doivent en référer à leurs mandants et leur demander une fixation plus nette et plus précise de l'objet du compromis ». (2 édition p. 529). Cette règle n'est cependant pas absolue. La jurisprudence anglo-américaine reconnaît en matière d'arbitrage civil le principe que « a fair and liberal construction is allowed in its interpretation ».

D'autres publicistes ont soutenu qu'on ne pouvait parler en cette matière d'incompétence, parce que dire en ce qui concerne les Tribunaux ordinaires qu'un Tribunal est incompétent, équivaut simplement à proclamer la compétence d'une autre juridiction, tandis que, si la contestation ne rentre pas dans les pouvoirs du Tribunal arbitral, il n'y a pas d'autre juridiction à laquelle on puisse s'adresser.

La conséquence de la théorie stricte du mandat serait que, s'il s'élevait des doutes sur l'étendue de la compétence avant le prononcé de la sentence, le tribunal devrait s'abstenir jusqu'à ce qu'il ait plu aux parties de s'entendre pour trancher la question. Cette doctrine favoriserait singulièrement la mauvaise foi et permettrait de multiplier les expédients pour échapper à l'arbitrage dans la crainte d'une condamnation, inaperçue au moment de la conclusion du compromis. Chacune des parties pourrait facilement prétendre que tel point, soulevé par son adversaire, ne rentre pas dans le compromis et qu'une interprétation doit lui être donnée d'accord avec les parties.

Si quelquefois le mandataire doit consulter son mandant, c'est dans la certitude d'une réponse. Or, ici la pluralité des mandants ne permet pas une telle certitude. Refuser aux arbitres de fixer par interprétation du compromis l'étendue de leur propre compétence et les forcer à en référer aux parties contendantes, c'est créer des retards indéfinis. C'est prolonger les difficultés et remettre perpétuellement en présence, dans des pourparlers directs, les parties, qui ne doivent plus avoir de contact personnel, sous peine de rallumer le conflit que les arbitres avaient justement la mission d'éteindre. Permettre aux litigants d'élever l'exception d'incompétence sans en faire juge le Tribunal, c'est laisser à la partie qui vient d'accepter l'arbitrage des faux-fuyants pour se reprendre, et lui donner, durant l'instance, la tentation d'une évasion toujours possible. C'est faire de l'un des contendants le maître souverain des pouvoirs du tribunal et placer l'arbitrage sous la tutelle maîtresse des plaideurs, car si les arbitres, à chaque difficulté sur la compétence, doivent s'effacer devant l'action diplomatique, ils perdent l'indépendance sans laquelle ils ne peuvent juger.

Par leur origine, les arbitres peuvent certainement ressembler à des mandataires puisqu'ils tiennent leurs pouvoirs de la commune volonté des parties. Mais il n'en est pas moins vrai que par la nature de leur mission ils sont de véritables juges. Or, c'est un principe que le juge de

l'action est juge de l'exception. Tous les jours des Tribunaux ordinaires donnent bien une interprétation authentique de la loi grâce à laquelle ils existent. La question en droit commun se pose en dernier lieu devant un Tribunal suprême contre la décision duquel il n'y a pas à recours à une autre juridiction. Il n'y a pas de raison péremptoire décisive pour que le tribunal arbitral n'agisse pas de même. Ainsi, en principe, les arbitres ne doivent pas s'arrêter devant une exception d'incompétence, mais l'examiner et juger si elle est fondée.

Cette solution offre en matière d'arbitrage international l'inconvénient que l'arbitre est toujours très hostile à l'exception d'incompétence, d'autant plus qu'il est convaincu de l'importance de sa mission et qu'une déclaration d'incompétence n'entraîne pas un simple déplacement du cours de la justice, mais son arrêt qui équivaut presque à un refus d'action. Il est d'autre part à craindre que, par désir de paix, le juge arbitral ne donne du compromis une interprétation par trop extensive. A cela il faut répondre que les parties litigantes ont toujours à leur disposition un remède radical : le refus d'exécution de la sentence. Il est de principe certain que si l'arbitre excède les limites, tracées par le compromis à sa compétence, il appartient à toute partie de répondre à son excès de pouvoir par un refus d'exécution. En arrêtant le développement de la procédure, l'opinion des juges n'aura pas l'occasion de se manifester, parce que le refus précède la connaissance du jugement sur la compétence au lieu de la suivre. Cette dernière attitude est plus favorable à la manifestation de la vérité et plus respectueuse de la justice.

Les arbitres agiront d'autre part juridiquement et prudemment en se montrant très réservés sur l'appréciation du compromis. Ils ne doivent jamais oublier que leur juridiction a un caractère exceptionnel et ne doit pas être étendue. S'ils pensent qu'une question ne rentre pas dans leur compétence, ils doivent s'arrêter et refuser de statuer, sauf aux parties à s'entendre sur l'extension de leur compétence.

La question s'est présentée lors des « Alabama claims ». Les Etats-Unis dans leur mémoire réclamaient des dommages-intérêts à la Grande-Bretagne, non seulement pour les dommages directs, causés par les navires irrégulièrement armés, mais aussi pour les dommages indirects, subis par ses nationaux du fait que le commerce avait été entravé, le montant des assurances considérablement élevé et la guerre prolongée. Il semble qu'en Angleterre on n'ait pas aperçu tout de suite à l'examen du mémoire les conséquences de cette prétention. Mais quand on en avait bien compris la portée on fut effrayé de l'énormité de la somme à laquelle pouvait se monter l'indemnité. Les représentants de l'Angleterre soutinrent que la question ne rentrait pas dans les prévisions de l'arbitrage et que par conséquent le tribunal arbitral n'était pas compétent. En même temps ils demandèrent au Tribunal de s'ajourner à huit mois pendant lesquels on aurait engagé des négociations pour

décider de quelle façon devrait être interprété le compromis. Ceci pouvait faire craindre l'échec de tout l'arbitrage. C'est alors que les juges trouvèrent une solution. Par avance et à titre officieux, sans que la question leur fût posée en leur qualité de juges, ils donnèrent satisfaction aux Etats-Unis en admettant que le traité leur déférait tous les griefs, et à l'Angleterre surtout en affirmant qu'ils n'accorderaient pas d'indemnité du chef de dommages indirects. A ce propos M. Robin-Jacquemyns dit avec raison que le seul point à examiner par les arbitres, s'ils avaient été saisis de réclamations pour dommages indirects, aurait été celui de savoir si ces réclamations cadraient ou non avec le dispositif du traité de Washington. Le tribunal arbitral de Genève donna une solution détournée au moyen d'un expédient. Il aurait été plus juridique, mais moins diplomatique de déclarer franchement sa compétence, quitte à ne pas reconnaître dans la suite l'existence de dommages indirects.

En règle générale, les arbitres sont chargés de trancher le différend d'après les principes généraux du droit des gens. Ils sont des juges ayant pour mission de « dire le droit » suivant l'expression du droit romain. Ils règlent les litiges entre Etats sur la base du respect du droit et non pas suivant les inspirations de l'opportunité ou de l'équité comme en matière de médiation. Les arbitres n'ont donc qu'à choisir en s'inspirant des principes du droit international, entre les prétentions opposées, ou à les rejeter également.

Dans la réalité des faits cependant, les choses se passent souvent autrement. L'expérience montre que les arbitres oublient assez facilement leur caractère de juges pour se transformer en diplomates, préoccupés avant tout du sort de leur sentence et soucieux de faire d'habiles transactions de nature à ne mécontenter personne. Les décisions arbitrales ont fréquemment tendu à se rapprocher d'un arrangement plus que d'un jugement, à balancer les avantages accordés aux uns et aux autres, à respecter le fait accompli et à écarter les questions gênantes dans une formule d'une souplesse insinuante. Dans une pensée de paix et de conciliation, les arbitres font parfois dévier leur mission de son caractère juridique pour se conduire en médiateurs dont on aurait promis à l'avance de suivre le sentiment. Or, un arbitrage doit être un jugement et un tribunal doit appliquer le droit sans prêter une attention prépondérante aux répercussions possibles de la sentence, aux convenances politiques. « L'arbitrage international », a dit un maître de la science juridique française, M. Louis Renault, « ne se développera sérieusement qu'en quittant le domaine politique et diplomatique où il a été longtemps confiné, pour rester pleinement dans le domaine judiciaire où il ne fait qu'entrer. C'est à cette seule condition qu'il inspirera confiance aux gouvernements et aux peuples, qu'il offrira des garanties surtout aux petits Etats, trop souvent exposés à être victimes de considérations politiques ». Si les arbitres tendent à remplacer le jugement

disant droit par une solution transactionnelle et comme cette déviation n'est pas imputable à un défaut de lumière de leur part, mais peut-être à l'institution elle-même dans ses applications à la réalité, ne vaudrait-il pas mieux pousser moins à l'arbitrage et plus à la médiation qui, avec son caractère transactionnel, possède l'avantage de ne pas imposer des sacrifices, mais de les proposer ?

Dans un arbitrage récent, relatif aux déserteurs de Casablanca, cette propension invincible à faire œuvre de diplomatie plus que de droit, s'est manifestée de façon caractéristique. Aussi a-t-il inspiré à un savant jurisconsulte français, M. Pillet, une appréciation d'un mordant pittoresque quand il l'appelle « une navigation au cabotage entre les faits de la cause ». Il ne sera sans doute pas inutile d'en retracer brièvement l'histoire.

Depuis 1904 la politique européenne n'était pas demeurée une seule année sans conflit diplomatique Ce sont les épisodes d'un drame qui se présente sous des formes diverses, mais dont le sujet ne change pas. La rivalité de l'Angleterre et de l'Allemagne et l'opposition de la France et de l'Allemagne en formant la trame.

Dans la première phase l'Allemagne engage un conflit diplomatique sur le terrain marocain avec la France pour la détacher de l'Angleterre et de la Russie. Ses attitudes parfois intempestives, ses efforts qui souvent dépassèrent le but, aboutirent, par une absence de mesure, à un résultat tout opposé et resserrèrent les liens qu'elle avait voulu briser. A Algésiras le cabinet de Berlin fut obligé de reculer. Il voulait en prendre sa revanche et tenir ouverte la question marocaine pour peser, à l'occasion, sur la politique française. Cette occasion, il crut la trouver le 26 septembre 1908 à propos du fameux incident des déserteurs qui provoqua tant d'émotion en France et en Europe. Ce jour-là, six déserteurs de la Légion étrangère, tous habillés en civil, s'apprêtaient à quitter en canot le môle de Casablanca pour se rendre à bord d'un navire allemand. Trois d'entre eux étaient Allemands, les trois autres étaient respectivement Autrichien, Russe et Belge. Un employé du consulat allemand, M. Just, et un indigène les accompagnaient. Ni l'un ni l'autre ne portaient d'insigne distinctif. Signalés par un gendarme français, les déserteurs furent poursuivis et arrêtés. Dans la bagarre qui se produisit à ce moment, M. Just, d'après certains témoignages, se serait laissé aller à des menaces et même à des voies de fait. L'employé indigène du consulat allemand insulta et frappa les gendarmes français. Il fut emprisonné, puis relâché sur la demande du consul allemand.

Aussitôt connus, commentés et amplifiés, ces faits soulevèrent une vive émotion des deux côtés du Rhin. Le patriotisme des deux pays s'enflamma et l'honneur national fut mis en avant de part et d'autre. Des explications furent échangées entre les deux gouvernements qui firent chacun de son côté une enquête sur place. Dès le 14 octobre,

l'Allemagne avait proposé un arbitrage auquel la France avait immédiatement consenti. Seulement le cabinet du Quai d'Orsay n'avait pas admis que, dès à présent, avant toute sentence arbitrale, il eût à présenter les excuses préalables que réclamait le gouvernement allemand. M. Clemenceau et M. Pichon, appuyés par l'unanimité de la presse et de l'opinion, se montrèrent ainsi les fermes gardiens de la dignité d'un grand pays qui était pacifique, mais qui croyait aussi qu'il est pour un peuple des malheurs pires que la guerre. Du moment que le principe de l'arbitrage était accepté d'un commun accord, aucun des deux litigants ne pouvait reconnaître à priori et isolément que ses agents avaient eu tort et exprimer des regrets ou excuses au sujet d'une attitude que le tribunal arbitral devait apprécier. La France, en affirmant sa capacité de résistance, avait aussi manifesté sa capacité d'entente.

L'on était à ce moment au début de la crise bosniaque. Le prince de Bulow voyait venir l'occasion où il pourrait trouver en Europe une revanche de sa déconvenue d'Algésiras. Il sentait le besoin, pour avoir les mains libres d'alléger sa politique du poids mort des difficultés marocaines. C'est pourquoi une détente se produisit immédiatement. Le 10 novembre, la note suivante fut publiée : « Les deux gouvernements, regrettant les événements qui se sont produits à Casablanca le 25 septembre dernier et qui ont amené des agents subalternes à des violences et à de fâcheuses voies de fait, décident de soumettre l'ensemble des questions soulevées à ce sujet à l'arbitrage. D'un commun accord, chacun des deux gouvernements s'engage à exprimer ses regrets pour les actes de ses agents, suivant le jugement que les arbitres auront porté sur les faits et sur la question de droit. »

Au point de vue strictement logique et juridique, l'expression simultanée et préalable de regrets semble bien inutile, puisque les deux gouvernements s'étaient engagés à formuler ses regrets après le prononcé de la sentence arbitrale et conformément à ces appréciations. L'expression anticipée de regrets réciproques était avant tout un expédient politique pour ménager l'amour-propre et la dignité des deux Etats et calmer les ressentiments des peuples.

Le tribunal arbitral, chargé de statuer sur les faits et sur la question de droit, se composait de deux délégués pour la France, M. Louis Renault et Sir Edward Fry ; de deux membres, choisis par l'Allemagne, MM. Kriège et Fusinato et d'un surarbitre suédois, désigné par les quatre autres juges, M. de Hammarskjoeld. La France et l'Allemagne avaient choisi deux hommes éminents pour représenter avec autorité chacune d'elles, M. André Weiss et M. Lantz. L'autorité morale, l'expérience diplomatique et la haute science juridique de ces cinq arbitres étaient de nature à conférer à leur sentence une valeur incontestable.

Réuni le 1er mai, le tribunal a rendu le 22 sa décision qui fut acceptée par les deux Etats d'autant plus facilement que le 8 février,

quelques heures avant l'arrivée d'Edouard VII à Berlin, un accord franco-allemand, définissant les intérêts des deux Puissances au Maroc, avait été signé.

Au point de vue juridique, la question soulevée par l'incident des déserteurs de Casablanca mettait en présence deux autorités et deux juridictions. Il s'agissait de savoir si la protection, exercée par le consul sur les déserteurs, était la conséquence légitime de l'état de droit, résultant des capitulations signées avec l'empereur du Maroc, ou si, au contraire, les déserteurs étaient sous la puissance de leur chef, ce qui aurait rendu illicite l'ingérence du consul. Dans les deux pays, soumis au régime des capitulations, c'est un principe essentiel que les Européens sont affranchis de la souveraineté territoriale et vivent sous l'autorité et la juridiction exclusives de leurs consuls respectifs. Ce principe, qui tire son origine de la disparité des civilisations européennes et musulmanes, est nécessaire à tous les Européens. Les divergences et les rivalités nationales doivent s'effacer devant lui. Aussi le premier considérant de la sentence de La Haye déclare-t-il « que d'après le régime des capitulations en vigueur au Maroc, l'autorité consulaire allemande exerce *en règle générale* une juridiction exclusive sur tous les ressortissants allemands qui se trouvent dans le pays ». D'autre part, c'est un principe non moins essentiel qu'un corps d'occupation exerce une juridiction exclusive sur toutes les personnes qui lui appartiennent. C'est là une nécessité primordiale qui ne saurait faire l'objet d'aucun doute. La sentence de La Haye l'a proclamé en termes explicites : « Un corps d'occupation exerce aussi *en règle générale* une juridiction exclusive sur toutes les personnes, appartenant au dit corps d'occupation : ce droit de juridiction doit être reconnu, toujours en règle générale, même dans les pays soumis au régime des capitulations. »

En somme, le tribunal arbitral ménage habilement l'amour-propre des deux contendants, en reconnaissant, non seulement l'existence de la juridiction du consul, mais également celle des chefs du corps expéditionnaire sur les hommes qui en font partie. Mais lorsqu'il s'agit de décider laquelle de ces deux autorités, également soucieuses de leurs prérogatives, devait l'emporter, l'autorité du corps d'occupation français auquel appartenait ces déserteurs et où l'autorité du consul allemand dont trois des déserteurs étaient des ressortissants et sollicitaient sa protection, les arbitres s'esquivent en déclarant, que le conflit de juridiction ne saurait être décidé par une règle absolue qui accorderait d'une manière générale la préférence, soit à l'une, soit à l'autre des deux juridictions concurrentes. C'était faire œuvre de diplomatie et non de droit et écarter une question gênante, en balançant les avantages accordés aux uns et aux autres. Lorsque deux juridictions sont en concurrence sur un même point et qu'il faut que l'une cède devant

l'autre, une règle de prééminence doit être posée. C'est cette règle que l'on était venu demander au tribunal d'arbitrage dont le rôle juridique était d'autant plus facile que cette règle existe. En effet, lorsque les troupes d'un Etat occupent un territoire étranger, même en temps de paix, il est de principe absolu qu'elles ont droit d'y faire entreprendre tout ce qu'exige le maintien de l'ordre et d'y assurer le respect de la discipline dans le sein du corps d'occupation. Le pouvoir disciplinaire d'une armée d'occupation ne peut pas être entravé par les juridictions locales, même exceptionnelles. Cette règle puisait une force particulière dans le fait que la ville fortifiée de Casablanca et les camps environnants étaient gardés par des forces militaires françaises et que les déserteurs n'avaient quitté ni la ville, ni les alentours. Toutes les fois qu'une occupation est immédiate, durable et effective, la juridiction militaire a sans aucun conteste une compétence exclusive. Les chefs militaires ont le droit de faire rechercher et saisir les soldats déserteurs sans qu'il puisse appartenir à aucune autorité de les contrecarrer.

En tant que jugement, la décision arbitrale peut donc soulever des critiques par sa « navigation au cabotage entre les faits de la cause » et son manque de hardiesse. Mais en revanche, elle avait fort habilement ménagé la dignité et l'amour-propre de deux grands pays en donnant à une difficulté, qui à un certain moment s'était révélée fort irritante, une solution élégante et souple. Elle s'était montrée éminemment soucieuse de l'équité et supérieurement experte dans l'art des nuances. Une fois de plus, elle avait prouvé que, dans les litiges d'intérêt minime où la dignité nationale a été maladroitement engagée par les agents subalternes, alors qu'en même temps les passions politiques des peuples ont été mises en branle, le recours à l'arbitrage est très utile parce qu'il évite des pourparlers directs sous la pression parfois intempestive de l'opinion publique et ne laisse aux parties litigantes de contact personnel de nature à envenimer ou ranimer le conflit.

Un autre exemple encore plus caractéristique de la propension invincible des arbitres de faire d'habiles arrangements de préférence aux jugements rigoureux et de respecter le fait accompli, dans une pensée de paix et de conciliation, est fourni par l'arbitrage de l'affaire Savarkar, à l'examen de laquelle il faudra à présent consacrer quelques instants.

Le 30 juin 1910, M. Hennion, directeur de la Sûreté générale à Paris, recevait du surintendant de la Police britannique une lettre datée de la veille et ainsi rédigée : « Cher Monsieur, j'ai l'honneur de vous informer que le sujet indien-britannique, Vinayak Damodar Savarkar, qui fut arrêté à Londres et que l'on envoie actuellement aux Indes pour y être jugé du crime de complicité d'assassinat et autres délits, sera à bord du navire *Morea,* faisant escale à Marseille le 7 ou 8 juillet.

Comme il est à craindre que des révolutionaires indiens parmi ceux qui se trouvent actuellement à l'étranger, *se rendent à Marseille pour manifester ou attaquer l'escorte,* je vous serais très obligé de bien vouloir prendre les mesures que vous jugerez convenables pour assurer la sécurité du prisonnier dans le port de Marseille. »

A la suite de cette information, le Ministre de l'Intérieur envoya au préfet des Bouches-du-Rhône des instructions appropriées où il dit entre autres : « Quelques révolutionnaires hindous, actuellement sur le continent, pourraient profiter de cette occasion pour faciliter l'évasion de cet étranger. Je vous prie de bien vouloir prendre les dispositions nécessaires pour éviter toute tentative de ce genre. » Le surintendant de la police anglaise de son côté fut averti que des dispositions allaient être prises à la suite de sa requête.

Le 7 juillet la *Morea* arriva à Marseille. L'officier de police anglais, chargé avec quatre agents de la conduite du prisonnier, se mit d'accord avec le commissaire spécial français que les agents français, au nombre de quatre, resteraient à terre pour veiller autour du navire de concert avec les quatre gendarmes maritimes, payés par la Compagnie anglaise à l'arrivée de chacun des navires, tandis que les quatre agents anglais assureraient à bord la surveillance du prisonnier. Les agents et gendarmes français avaient pour consigne d'empêcher de monter à bord tout Hindou qui ne serait pas porteur d'un billet de passage.

Le lendemain matin, vers 7 heures, un des gendarmes du service d'ordre normal, le brigadier Pesquié, vit un homme presque nu sortir par un hublot de la *Morea,* se jeter à la mer et gagner le quai à la nage. Au même instant des hommes du bord se précipitèrent en criant et en gesticulant sur la passerelle, conduisant à terre, pour se mettre à la poursuite de l'évadé, tandis que de nombreuses personnes, se trouvant sur le quai et dont l'attention avait été attirée par les cris, se mirent à leur tour à crier : « Arrêtez-le ! arrêtez-le !... »

Le brigadier Pesquié, croyant avoir affaire à un matelot déserteur, s'élança à la poursuite du fugitif, le rejoignit et le ramena vers le navire. Il avait fait environ dix mètres lorsque trois des personnes qui étaient descendues précipitamment du navire arrivèrent en courant, saisirent l'individu par le bras droit et le ramenèrent de concert avec l'agent français à bord du navire. Or, le fugitif ainsi rendu aux autorités anglaises n'était pas un délinquant ordinaire, mais le chef du parti révolutionnaire hindou, faisant partie de la caste des Brahmanes. Savarkar avait sur ses compatriotes une grande influence et était poursuivi en réalité pour complot révolutionnaire et délits d'ordre politique. C'est donc par erreur du gendarme Pasquié qu'il fut remis entre les mains des agents anglais.

Lorsque le 13 juillet, le ministre de l'Intérieur eut été informé par le Préfet des Bouches-du-Rhône de l'incident de Marseille, il le porta

immédiatement à la connaissance du ministre des Affaires étrangères. Dès le 18 juillet, celui-ci fit savoir au *Foreing Office* qu'il faisait étudier l'affaire au point de vue du droit international, et demanda qu'en attendant qu'il ait formé son opinion à ce sujet, aucune mesure ne fût prise à l'égard de l'hindou Savarkar « qui possédait le droit d'asile sur le territoire français lorsqu'il fut livré par erreur aux autorités anglaises de la *Morea* ».

Quelques jours plus tard, le Gouvernement français invoquant les droits souverains des Etats et la pratique habituelle des extraditions, demanda que Savarkar soit reconduit sur le territoire français qu'il n'aurait pas dû quitter avant l'accomplissement des formalités, exigées en pareilles circonstances par les traités et coutumes internationales. « Il est aujourd'hui reconnu, continue la note, que le Gouvernement de la République n'avait reçu du Gouvernement de Sa Majesté le Roi aucune demande d'extradition, ni d'arrestation provisoire, concernant le nommé Savarkar, qu'il n'existait aucun mandat judiciaire autorisant l'arrestation de cet individu sur le territoire français, que Savarkar a réussi à atteindre le territoire français et qu'il jouissait en conséquence du droit de séjourner et de circuler librement sur ce territoire tant qu'aucune mesure judiciaire ou aucun arrêté d'expulsion n'aurait été pris à son égard ; que, enfin, son arrestation et sa remise aux autorités du paquebot anglais par un agent subalterne sont irrégulières, aussi bien au point de vue du droit français qu'à celui du droit des gens. »

Le 2 août, une troisième note fit remarquer que les agents anglais de la *Morea* n'avaient pas observé une attitude passive, mais qu'ils avaient au contraire pris une part active à l'arrestation du fugitif sur le territoire français, alors qu'ils connaissaient parfaitement l'identité de ce prévenu et l'inculpation dont il était l'objet. Le Gouvernement français considérait cette intervention comme une violation de territoire et une atteinte grave à la souveraineté de la République, et demanda le renvoi de Savarkar en France. Le Gouvernement britannique, s'il le jugeait bon, pourrait ensuite formuler une demande régulière d'extradition contre cet individu. Le cabinet de Paris donnerait à cette requête éventuelle la suite qu'elle comporterait, conformément aux stipulations de la convention franco-britannique du 14 août 1876.

Après examen de la question, le *Foreign Office* fit connaître par une note du 24 septembre qu'il se voyait dans l'impossibilité d'admettre que c'était un devoir pour lui de reconduire Savarkar sur le sol français et par suite de faire droit à la demande du Gouvernement français, car Savarkar n'avait pu acquérir un droit d'asile en France, puisque des mesures avaient été prises par les autorités à Paris et à Marseille dans le but exprès de l'empêcher d'acquérir ce droit ; d'autre part, qu'aucune atteinte aux droits de souveraineté de la France n'avait été commise par les autorités britanniques qui s'étaient *bornées à aider*

l'agent français à reconduire Savarkar sur la *Morea* et qui n'avaient, en aucune façon, changé le cours des événements.

Le Gouvernement britannique terminait sa communication en se déclarant prêt, le cas échéant, à soumettre à l'arbitrage la question de savoir si, selon le droit des gens, il était tenu de remettre Savarkar à la juridiction française.

Le 3 octobre, M. Cambon répliqua que l'opinion de son Gouvernement n'avait pas changé et qu'il estimait toujours avoir droit à la restitution pure et simple du prisonnier, mais qu'il consentait toutefois à accepter le recours à l'arbitrage proposé par l'Angleterre. Il désirait seulement avoir au préalable l'assurance que les poursuites, exercées contre Savarkar, seraient suspendues, en attendant la décision du tribunal arbitral.

A ce dernier égard, Sir Edward Grey répondit qu'il ne lui était plus possible d'empêcher la justice de suivre son cours et de maintenir le *statu quo,* demandé par la France, parce que Savarkar était déjà passé au pouvoir des autorités judiciaires indiennes et que le code de procédure aux Indes ne permettait pas au Pouvoir exécutif de retarder ou d'ajourner un procès criminel, ni de retirer un prisonnier des mains des autorités judiciaires en vue de le remettre à qui que ce soit. C'était un argument fort défectueux, car il consistait à proclamer la suprématie des prescriptions de droit interne sur les exigences du droit des gens, ce qui équivaut à ruiner ce dernier et le rendre esclave du premier. Aussi la thèse britannique, qui rappelle fâcheusement l'affaire de l'*Alabama,* fût-elle adoucie par une note du 4 octobre 1910, où le *Foreign Office* prit l'engagement, pour le cas où le procès aboutirait à la condamnation de Savarkar, de suspendre l'exécution de toute sentence prononcée contre ce prévenu, et de se contenter de le retenir, en attendant le résultat de l'arbitrage, auquel seraient soumis les faits concernant l'évasion et la réarrestation de Savarkar et la question du droit international, soulevée par cet incident. Si le tribunal se prononçait en faveur de la thèse soutenue par le Gouvernement français, Savarkar serait remis aux autorités françaises.

Le terrain ainsi déblayé, la question de savoir si Savarkar devait ou non, conformément aux règles du droit international, être restitué par le Gouvernement de la Grande-Bretagne à celui de la France, fut soumise à l'arbitrage dont nous allons analyser brièvement les documents, les thèses en présence et la sentence rendue.

Voici dans ses grandes lignes l'argumentation française :

Savarkar, réfugié sur le territoire français, a été livré par un agent français à des agents d'une autre Puissance, c'est-à-dire à une autorité étrangère. Une telle remise, accordée dans une vue de répression, n'est pas autre chose qu'une extradition. Or, cette extradition n'a pas été régulière. Elle est irrégulière, d'abord par le défaut de qualité

de ceux qui l'ont réalisée puisque, contrairement aux stipulations de la convention anglo-française d'extradition du 14 août 1875, elle n'a pas été demandée par un agent diplomatique anglais et qu'elle a été effectuée, en dehors du ministère des Affaires Etrangères de France, par un simple agent d'exécution sans qualité pour accueillir une demande pareille. Elle est irrégulière en outre par l'inobservation des formes, en dehors desquelles une telle mesure ne peut être légalement prise dans les rapports contractuels de la France et de l'Angleterre, formes, déterminées par l'article 6 de la convention de 1876 et dont cet article fait un élément essentiel de l'extradition. Elle est irrégulière enfin par l'erreur qui l'a déterminée, erreur substantielle portant sur la personne de l'extradé ; le brigadier Pesquié en effet a cru, en arrêtant le fugitif et en le ramenant à bord, non pas de remettre aux autorités anglaises, Savarkar dont il ignorait l'identité, mais prévenir la désertion d'un marin de la *Moera*. A tous ces points de vue, l'extradition de Savarkar a été d'une irrégularité évidente et par suite ne peut avoir aucun effet. Les choses doivent donc être remises dans le même état que si cette extradition n'avait pas eu lieu et Savarkar rendu à la France.

Le Gouvernement britannique est d'autant moins fondé à s'opposer à la restitution du révolutionnaire hindou que ses agents, en portant la main, en territoire français, sur le réfugié mis en état d'arrestation par le brigadier Pesquié, ont gravement offensé les droits de la souveraineté territoriale ; de sorte que cette extradition, déjà affectée de tant de vices, est aggravée d'une violation du territoire français.

En dernier lieu, si l'on hésite à reconnaître à l'extradé le droit d'invoquer devant ses juges les irrégularités de la mesure qui l'a privé de sa liberté, personne n'a jamais songé à contester à l'Etat, du sol duquel il a été enlevé, la faculté de se plaindre de ces irrégularités et de réclamer la seule réparation qui puisse le satisfaire : la restitution du réfugié.

A cette argumentation, présentée avec une remarquable netteté par M. André Weiss, l'éminent professeur à la Faculté de droit de Paris, le Gouvernement britannique répondit avec sa subtilité coutumière, en invoquant d'abord que l'irrégularité de l'extradition ne saurait être prise en considération par la simple raison qu'il n'y avait pas eu d'extradition. D'autre part, si par erreur — à supposer même que cette erreur fût indiscutable, ce qui peut être contesté — le brigadier Pesquié avait remis Savarkar aux agents anglais, comme cette erreur n'a pas été déterminée par eux, elle ne pouvait en aucune façon créer une obligation à la charge du Gouvernement britannique. L'Angleterre ne saurait être tenue de restituer à la France « un prisonnier, reçu en parfaite bonne foi des mains d'un agent français, lorsque la livraison du prisonnier paraissait rentrer dans le cadre des

fonctions de cet agent, et que celui-ci agissait apparemment selon l'arrangement conclu à l'égard du prisonnier en cause ».

En ce qui concerne la violation du territoire français, le mémoire britannique soutient qu'aucune violation de ce genre n'a été commise, ni directement ni indirectement. L'arrestation de Savarkar avait été opérée par un agent français, auquel les agents britanniques se sont bornés à prêter main-forte comme aurait pu le faire n'importe quel passant. Leur bonne foi en l'occurence pouvait d'autant moins être mise en doute qu'ils savaient qu'un arrangement était intervenu entre les autorités des deux pays en vue d'assurer la détention du prisonnier pendant le séjour de la *Morea* à Marseille, et que par suite, ils se sont crus autorisés à compter sur l'intervention de la police française, lors de l'évasion de celui-ci.

Quant au droit d'asile, il consiste aux yeux du Gouvernement anglais, dans la faculté pour l'Etat d'accorder à un étranger la permission de se réfugier sur son territoire. Mais ce droit n'existe au profit du pays de refuge qu'à la condition que celui-ci n'y ait pas renoncé. Or, en l'espèce, la France avait renoncé, en ce qui concerne Savarkar, à son droit d'asile territorial, puisque par un arrangement particulier (Henry-Hennion), conclu entre les autorités des deux pays, elle s'était engagée à coopérer au maintien de sa détention à bord de la *Morea*. Dans ces conditions, la France ne saurait réclamer la remise d'un fugitif, dont elle avait promis d'empêcher l'évasion.

Que faut-il penser de ces deux thèses en présence, des arguments divers qu'elles invoquaient ? C'est ce que nous allons examiner en indiquant en même temps les solutions adoptées par le tribunal arbitral.

Le désaccord portait en premier lieu sur l'irrégularité de l'extradition ou de la remise. En règle générale, extrader un individu, n'est-ce pas le restituer à une souveraineté compétente pour le juger ou lui faire subir sa peine ? Comme le montre le mémoire français, les divers éléments dont la réunion est indispensable pour qu'il y ait extradition, paraissent bien se rencontrer dans l'incident Savarkar, à savoir : 1° un individu, accusé ou reconnu coupable d'une infraction commise hors de France ; 2° un Etat compétent pour le juger et le punir qui se fait livrer cet individu ; 3° un agent du pays de refuge qui le remet aux mains de l'autorité étrangère. Il est vrai que le Gouvernement britannique objectait qu'il n'y a extradition que là où il y a requête de la part d'un Etat à un autre de livrer un fugitif. Or, aucun agent anglais n'a demandé la livraison de Savarkar. Celle-ci, de l'avis anglais, fut un acte qui n'a rien à voir avec les formes ou les principes de l'extradition. Sur ce point important, le tribunal arbitral adopta la thèse britannique et avec raison. En effet, pour que l'on soit dans le domaine de l'extradition, il est nécessaire qu'il y ait à la fois un Etat requérant et un Etat requis, parce que l'extradition est un contrat synallagma-

tique, intervenu entre les deux Etats en cause, et pas seulement l'acte de livraison, accompli par l'Etat requis. Dès lors, l'acte accompli au détriment de Savarkar n'était plus une extradition. Il n'y avait plus à s'occuper des formalités prescrites par les traités d'extradition, existant entre la France et l'Angleterre.

Ce que le tribunal a oublié de prendre en considération dans la remise de Savarkar aux agents anglais, c'est l'erreur du brigadier Pesquié sur l'identité du fugitif, erreur qui a déterminé la remise du fugitif. La fonction normale et régulière de Pesquié était d'empêcher la désertion des hommes de l'équipage de la *Morea*. Pour empêcher ces désertions, les gendarmes maritimes ont pour instructions de s'opposer à ce que les marins du navire, confié à leur garde, descendent à terre et, au cas où ils viendraient à s'échapper, de les refouler ou les reconduire à bord. C'est précisément cette consigne que le brigadier Pesquié a appliquée ponctuellement à l'égard du fugitif de la *Morea*. S'il avait su que c'était Savarkar, il aurait simplement exécuté la consigne « d'empêcher tout hindou, non muni d'un billet de passage, de monter à bord ». C'est donc parce qu'il s'est trompé sur l'identité du fugitif que l'agent français l'a arrêté et l'a remis entre les mains de l'autorité britannique. Mais la remise, faite sous l'influence d'une telle erreur, est nulle au point de vue juridique pour défaut de consentement réel. En matière de contrats, c'est une jurisprudence constante et d'une application générale que la simple erreur, pourvu qu'elle soit essentielle, suffit pour entacher un accord de volontés de nullité, malgré toute la bonne foi des intéressés.

Cette considération capitale qui peut également s'appuyer sur des précédents internationaux, suffit pour déclarer la livraison de Savarkar juridiquement inopérante. L'opinion du tribunal arbitral sur l'absence de toute règle en droit international en ce qui concerne un tel vice, était erronée.

La question de savoir si la conduite des agents anglais lors de l'arrestation de l'Hindou Savarkar à Marseille constituait ou non une violation du territoire français, fut résolue négativement par le Tribunal arbitral et sa décision à cet égard mérite plus d'indulgence. Si d'un côté il est hors de doute que l'Etat, du sol auquel un individu a été enlevé par une autorité étrangère, a le droit de réclamer la restitution du réfugié parce que la « juridictio » et « l'imperium » expirent à la frontière et qu'un Etat ne peut pas, à moins d'un traité contenant une concession explicite, poursuivre en pays étranger les prévenus d'un crime, les y faire saisir et arrêter, de l'autre côté il ne faut pas oublier que ce fut le brigadier Pesquié qui arrêta Savarkar et qui le ramena à bord, de son propre mouvement, les agents anglais se bornant à lui prêter de bonne foi leur concours comme aurait pu le faire le premier passant venu.

Comme l'a dit le tribunal arbitral : « Il est manifeste qu'il ne s'agit pas ici d'un cas où l'on aurait eu recours à des manœuvres frauduleuses ou des actes de violence pour se mettre en possession d'une personne, réfugiée sur un territoire étranger. Il n'y a eu dans les faits de l'arrestation, de la livraison et de la conduite de Savarkar dans l'Inde rien de nature à porter atteinte à la souveraineté de la France ; tous ceux qui ont pris part à l'incident ont été certainement de bonne foi et n'ont nullement cru s'écarter de la légalité ». Leur bonne foi n'exclut toutefois pas l'incorrection juridique des procédés, et l'on pourrait sans doute y voir une violation de territoire non intentionnelle, dont la cause serait l'équivoque que le surintendant de la police anglaise avait laissé planer sur la qualité réelle de Savarkar.

Quoi qu'il en soit, le problème est moins important que la question de l'atteinte, portée au droit d'asile de la France par l'incident de Marseille.

Ce qu'on appelle droit d'asile n'est pas un droit pour l'étranger de trouver asile dans un pays, mais bien le droit qui appartient à tout Etat, en vertu de sa souveraineté territoriale, d'accorder l'hospitalité à qui bon lui semble.

Dans les limites des conventions internationales et des règles du droit des gens, il peut en user comme il l'entend et peut même y renoncer. Comme une telle renonciation constitue une grave restriction à sa liberté d'action souveraine, elle ne peut résulter que d'un acte formel et explicite, comme une expulsion ou une extradition. La simple remise d'un fugitif à l'Etat étranger par un simple agent d'exécution ne saurait être considérée comme une manifestation de volonté du souverain local, à moins d'une ratification ultérieure par une approbation expresse ou tacite. Or, dans l'affaire Savarkar, cette adhésion, même tacite, fait complètement défaut, puisque le Gouvernement de la République, dès qu'il a eu connaissance de l'incident, a protesté contre l'acte de son subordonné et a réclamé la restitution du prisonnier, affirmant ainsi qu'il n'avait jamais entendu renoncer à son droit d'asile.

En ce qui concerne l'arrangement, conclu entre les autorités de police des deux pays, il ne visait nullement l'évasion de Savarkar par ses propres moyens. Eût-il même cette portée que le Gouvernement français aurait été fondé à soutenir que sa renonciation au droit d'asile était viciée par défaut de consentement, son co-contractant lui ayant caché qu'il s'agissait d'un inculpé politique.

Sans doute il arrive parfois qu'un Etat s'engage envers un autre Etat à empêcher par tous les moyens possibles l'évasion sur son territoire d'un prisonnier étranger. L'accord qui contient une pareille obligation s'appelle une convention ou autorisation de transit. Il est conclu dans les formes diplomatiques ordinaires, par des représentants officiels des deux pays, et seulement sur la production d'un mandat d'arrêt,

spécifiant les diverses inculpations relevées contre le prisonnier. L'arrangement intervenu entre Sir E. Henry et M. Hennion ne peut donc pas être qualifié de « convention de transit ». D'ailleurs, si dans l'espèce le cabinet de Londres avait adressé à celui de Paris une demande de transit, il est plus que douteux qu'il eût obtenu l'autorisation sollicitée, car pour les faits d'ordre politique, le transit est refusé comme l'extradition elle-même. Il paraît ainsi naturel de conclure que, par le fait que Savarkar avait atteint le sol français, le Gouvernement de la République avait acquis à son égard un droit d'asile et que ce droit subsistait entier lors de l'évasion du fugitif hindou, aucune convention antérieure n'étant venu restreindre ce droit. Or, de ce droit d'asile, la sentence ne dit pas un mot. Le point capital du litige franco-anglais, qui était de savoir si le droit d'asile peut être perdu d'une manière fortuite, sans le consentement du pays de refuge, a été passé sous silence. Ce silence mérite d'être retenu, car il fait ressortir avec force l'importance des considérations politiques dans cette sentence arbitrale, qui au point de vue juridique, aurait dû proclamer la restitution de Savarkar aux autorités françaises, mais qui pour des raisons d'Etat adopta une vue diamétralement opposée. Dans un esprit de paix et de conciliation, les arbitres avaient pensé, non sans raison, qu'il s'agissait dans l'affaire Savarkar d'un problème politique, qui dépassait de beaucoup en importance le différend juridique, et qu'il convenait avant tout de donner au litige une solution, qui ne pût être une cause de mésentente entre deux pays amis. En effet, la propagande nationale hindoue avait fortement inquiété l'opinion britannique et les agissements des Hindous, fixés à Paris, avaient été maintes fois mis en avant. Dans ces conditions, la restitution de Savarkar aux autorités françaises, le refus d'extradition auquel se serait heurtée sans aucun doute la Grande-Bretagne à cause du caractère de criminel politique de l'inculpé, auraient pu créer des difficultés politiques entre les deux pays. C'est pour éviter cela que la sentence a donné raison à l'Angleterre, en faisant œuvre de médiation politique sous les formes d'un arbitrage juridique. Comme les arbitres se conduisent souvent comme des médiateurs dont on aurait promis à l'avance de suivre le sentiment, il vaudrait mieux dans les litiges importants pousser moins à l'arbitrage et davantage à la médiation, qui a cette supériorité de ne pas imposer, mais de proposer des sacrifices opportuns. Cette propension à faire œuvre de diplomatie plus que de droit, à respecter le fait accompli et à écarter les questions gênantes est une des raisons, pour lesquelles le recours à l'arbitrage ne saurait guère s'appliquer aux litiges importants à cause de son imprévisibilité, jointe à son caractère de sentence obligatoire. Les circonstances peuvent donner à une même question une importance très inégale, car les faits empruntent souvent leur importance aux événements, au milieu desquels ils se produisent.

b) *Pouvoir d'outrepasser le droit reçu.* — Les Puissances liti-

gantes sont toujours libres d'insérer dans le compromis des clauses qui modifient les règles du droit international, généralement reçu. Elles peuvent donner aux arbitres des pouvoirs plus étendus que leur limite normale, leur conférer le droit d'outrepasser le droit international en vigueur, en indiquant expressément les règles qu'ils auront à appliquer et dont ils devront tenir compte dans l'appréciation du litige. L'exemple le plus célèbre est fourni par le traité de Washington du 8 mai 1871, dont l'art. 6 pose les trois règles suivant lesquelles les arbitres devaient apprécier les faits, reprochés à l'Angleterre. L'admission de ces règles a été une des plus grandes concessions qu'ait faites le Gouvernement britannique. On peut dire qu'il acceptait à l'avance sa défaite. Il déclarait que, bien que ne reconnaissant pas que ces règles eussent été en vigueur au moment où s'étaient passés les faits litigieux, il acceptait dans un esprit de conciliation que les arbitres agissent comme si elles avaient déjà existé et déjà été incorporées dans le droit des gens. Ces règles paraissaient assez bonnes aux deux gouvernements pour les décider de s'en servir pour leur conduite à venir et pour demander aux autres Puissances de les accepter. Ce dernier vœu n'a pas été réalisé. Sur plusieurs points, elles ont été d'ailleurs remplacées par les dispositions plus claires dans les conventions de La Haye de 1907.

c) *Amiables compositeurs, soit à titre subsidiaire, soit à titre concurrent.* — Il se peut aussi que les parties en litige veuillent transporter dans l'arbitrage international une institution de droit privé, que le compromis permette aux arbitres de remplir le rôle d'amiables compositeurs, statuant non seulement en droit, mais également en équité et dans l'utilité commune des parties. Dans certains cas, en effet, on peut constater que le droit positif exigerait telle solution qui ne serait cependant pas conforme à l'équité. D'autre part, dans l'hypothèse où les arbitres n'arriveraient pas à se former une conviction sur les prétentions respectives, si par exemple dans une question de délimitation de frontières ils trouvent les affirmations des deux parties non fondées, le pouvoir des arbitres s'arrêterait et le litige resterait sans solution. Les parties en seraient alors au même point qu'avant l'arbitrage, ce qui peut avoir des conséquences fâcheuses. Dans certains compromis, on a prévu cette éventualité et on a donné formellement à l'arbitre le pouvoir de tracer d'après l'équité la frontière qui lui paraîtra raisonnable. Pour que l'arbitre ait ce pouvoir, il faut une disposition formelle du compromis, un accord de volonté expresse des parties, car il sort de ses attributions normales. Il ne tranche pas une question de droit, il décide « ex æquo et bono ».

Les pouvoirs d'amiable composition que les parties litigantes accordent aux arbitres sont évidemment variables et susceptibles d'une gradation ascendante, comme vont le démontrer les exemples suivants.

Le premier nous amène à envisager le différend franco-brésilien, relatif à la délimitation de la Guyane française.

L'indécision, que les anciens actes diplomatiques avaient laissé subsister au sujet des limites de la Guyane française, devait conduire en quelque sorte fatalement à des difficultés. Dès 1688, Français et Portugais se disputèrent le territoire limitrophe du cap Noir. Une première entente provisoire du 4 mars 1700 laissa en suspens l'attribution entre le cap Nord et la rivière Oyapoc ou Vincent Pinson, permettant aux nationaux des deux Etats de s'établir librement entre ce dernier cours d'eau et l'Amazone sans qu'aucune des deux Puissances pût y revendiquer un droit de souveraineté ni y faire des installations militaires ou autres, impliquant une prise de possession. Ce n'était qu'un *modus vivendi* en attendant le règlement définitif. Le traité franco-portugais d'Utrecht 1713 déclara que la France abandonnait absolument au Portugal toute la région entre l'Amazone et la rivière d'Oyapoc ou Vincent Pinson. Cependant les Portugais entendaient par la rivière Yapoc ou Oyapoc un cours d'eau qui se jetait à la mer entre le 4e et le 5e degré de latitude septentrionale, tandis que la France désignait ainsi un cours d'eau situé plus au sud, à 1°30 environ de latitude nord. Elle fondait sa prétention sur ce que Vincent Pinson, un des compagnons de Christophe Colomb, qui avait donné à la rivière son nom, avait débarqué dans ces parages (1). Faute d'entente chacun des deux Etats traita en fait comme sien le territoire contesté, y établit des postes et fonda des colonies.

Pendant les guerres de la Révolution, de nombreux traités intervinrent à ce sujet, mais aucun d'eux ne fut exécuté ou ratifié. La capitulation de Cayenne en 1809 avait mis le Portugal en possession de toute la Guyane française dont le traité du 30 mai 1814, dans son article 10, stipula la restitution à la France. Comme la colonie devait faire retour à la mère patrie telle qu'elle existait au 1er janvier 1792, c'était faire revivre toutes les anciennes difficultés. L'ambassadeur de Portugal, comte de Funchal, fit les plus expresses réserves. Le prince régent refusa de sanctionner le traité. Au Congrès de Vienne, grâce aux négociations, dirigées par Talleyrand, on inséra dans l'acte final deux articles, 106 et 107, d'après lesquels la frontière serait arrêtée à l'Oyapoc dont l'embouchure est située entre le 4e et le 5e degré de latitude septentrionale. C'était donc adopter l'interprétation, donnée par le Portugal, du traité d'Utrecht.

Le Portugal exécuta son engagement de restituer la Guyane française par le traité du 28 août 1817. Cette même convention stipula éga-

(1) La thèse française était corroborée par ce fait que, en 1725, sur les bords de l'Araguari, par 1°30 lat. nord, on découvrit les bornes de marbre que Charles-Quint avait fait ériger vers 1543 pour marquer la ligne séparative entre les possessions hispano-portugaises et celles de la France.

lement qu'une commission serait nommée pour fixer la frontière conformément à l'article 8 du traité d'Utrecht ou, si cette opération ne pouvait se faire, que les deux pays auraient recours à un arrangement amiable sous la médiation de la Grande-Bretagne. Rien ne fut exécuté de cette dernière clause. On continua à établir des postes dans le territoire contesté, soit pendant la domination portugaise, soit après l'émancipation du Brésil en 1822. Une entente intervint le 28 juin 1862 entre les deux contendants pour que la justice respective des deux pays pût librement poursuivre les malfaiteurs qui lui seraient livrés en raison des crimes et délits commis dans la région litigieuse. Cependant, faute d'autorité régulièrement reconnue, ce territoire devint bientôt le repaire d'aventuriers vivant dans une complète anarchie. Le Gouvernement brésilien en profita pour envoyer des expéditions militaires qui fondèrent des postes et des colonies, étendirent l'autorité du Brésil, encourageant secrètement des aventuriers brésiliens, occupés à l'exploitation de gisements aurifères de la région. Ces agissements amenèrent en 1895 un conflit sanglant. Un des chefs de ces aventuriers, Cabral, fit enlever un Français nommé Trajane et violenta plusieurs autres pour les dépouiller de l'or qu'ils avaient recueilli. Le gouverneur de la Guyane envoya aussitôt un navire de guerre, le *Bengali,* à Mapa pour exiger la délivrance de Trajane qui y était retenu prisonnier. Des troupes furent débarquées sous les ordres du capitaine Lunier qui se présenta, escorté de quelques hommes seulement, pour entrer en pourparlers avec Cabral. Celui-ci fit ouvrir le feu sans provocation et le capitaine tomba, frappé à mort, avec quatre marins. Le surplus de son détachement fut sauvé par l'arrivée d'une compagnie qui infligea de grandes pertes aux bandits et détruisit le village de Mapa. L'audace d'une pareille agression ne pouvait guère s'expliquer que par la confiance qu'avaient Cabral et ses acolytes dans l'appui du Brésil. Les autorités de la Guyane eurent cependant la faiblesse de relâcher les prisonniers, faits à Mapa, sans même exiger préalablement la mise en liberté de Trajane. Enhardis, les bandits brésiliens se livrèrent alors à un nouveau méfait, en torturant atrocement un Français qu'ils avaient capturé. L'anarchie était donc complète. Il fallait à tout prix sortir de l'état d'indétermination et d'indécision qui avait duré trop longtemps et révélé ses vices redoutables. Après bien des difficultés, les négociations, engagées entre la France et le Brésil, aboutirent, le 10 avril 1897, à la rédaction d'un compromis d'arbitrage.

L'arbitre désigné fut le gouvernement de la Confédération helvétique. Il devait choisir entre les deux limites, réclamées par les deux parties suivant leur interprétation de l'article 8 du traité d'Utrecht : la rivière Yapoc (Oyapoc) ou Vincent Pinson pour le Brésil, la rivière Araguary pour la France. Mais il pouvait, s'il le trouvait équitable et juste, se prononcer pour une des rivières, situées entre les deux précé-

dentes. Pour la limite dans l'intérieur des terres, l'arbitre devait également opter entre les prétentions opposées des deux parties ou bien choisir une ligne intermédiaire, formée par la ligne de partage des eaux du bassin des Amazones qui, dans cette région, est constituée presque en totalité par le faîte des monts Tumac-Humac.

Ces précisions, contenues dans les articles 1 et 2 du compromis, n'étaient pas encore suffisantes. On aurait pu croire que l'arbitre avait le droit de choisir pour frontière une rivière quelconque entre l'Oyapoc et l'Araguary. Mais il fut expliqué par les deux gouvernements que, dans leur pensée commune, la rivière Yapoc et la rivière Vincent Pinson n'étaient qu'un seul et même cours d'eau d'après l'article 8 du traité d'Utrecht. Par conséquent l'arbitre ne pouvait se prononcer pour une rivière placée entre l'Oyapoc que si, dans sa conviction, elle était le Yapoc ou Vincent Pinson du traité d'Utrecht, tandis que l'Oyapoc et l'Araguary n'auraient été ni l'un ni l'autre le cours d'eau visé par le traité.

D'autre part, la France avait admis que l'arbitre pouvait être amiable compositeur et prononcer, en dehors des prétentions respectives des parties, telle solution transactionnelle qu'il jugerait convenable, soit en droit, soit en équité. Mais cette manière de voir était inadmissible, attendu qu'elle avait été repoussée par le Brésil le 25 mars 1896 quand le Gouvernement français la proposa. Le compromis n'avait pas pu la consacrer.

Le 1er décembre 1900, le Conseil fédéral Suisse rendit sa sentence. En écartant la possibilité d'une solution transactionnelle pour la frontière Oyapoc ou Araguary, contrairement à la proposition de la France, il admit au contraire, suivant les termes mêmes du compromis, son droit de statuer souverainement et en équité pour la frontière intérieure. Sur le premier point, le Brésil obtint gain de cause : l'Oyapoc fut considéré comme étant la rivière Yapoc ou Vincent Pinson du traité d'Utrecht et comme devant servir de frontière. En ce qui concerne la ligne frontière dans l'intérieur des terres, les prétentions des deux parties furent écartées, celles du Brésil comme ne reposant que sur un traité provisoire (celui du 28 août 1817), celles de la France parce qu'elles étaient jugées vagues et insuffisamment appuyées sur l'art. 10 du traité d'Utrecht. Le Conseil Fédéral se prononça donc pour la limite intermédiaire, c'est-à-dire la ligne de partage des eaux, suivant le faîte des monts Tumac-Humac.

Le rôle d'amiable compositeur peut être attribué à l'arbitre, soit à titre subsidiaire, soit à titre concurrent. Dans le premier cas, il est chargé de statuer sur la contestation en principe et en premier lieu en droit strict. Si de cette manière, il ne peut pas arriver à une solution, les

droits des uns et des autres étant douteux, il pourra trancher le litige « ex æquo et bono », c'est-à-dire en s'inspirant de l'équité et de l'utilité commune des parties. Pratiquement cela revient souvent à charger l'arbitre de statuer du premier coup en équité comme c'est son droit dans la seconde hypothèse où la qualité d'amiable compositeur lui est conférée à titre concurrent. Nous en avons un exemple intéressant dans l'arbitrage entre la France et les Pays-Bas pour la fixation des frontières entre leurs colonies de la Guyane et de Surinam.

En vertu du traité du 28 août 1817, conclu en exécution des articles 106 et 107 de l'acte final du Congrès de Vienne, le Portugal restituait à la France la colonie de la Guyane qu'il avait occupée pendant le Premier Empire. Une entente, conclue le 9 novembre 1836 entre le gouverneur de Cayenne et le gouverneur de Surinam, avait fixé comme ligne de démarcation entre les deux colonies le cours d'eau du Maroni. Cet accord ne fut cependant pas ratifié par les Gouvernements de France et des Pays-Bas. D'ailleurs, le Maroni se divise en deux branches, l'Awa et le Tapanahoni, et il s'agissait de savoir laquelle des deux pouvait être considérée comme la continuation du fleuve lui-même du côté de sa source. En 1861, une commission mixte, désignée par les gouverneurs des deux colonies, fit cette constatation et nota en outre que la branche de l'Awa était plus considérable que celle du Tapanahoni. Le Gouvernement français fit toutes ses réserves quant à la conclusion que l'on pourrait tirer pour dire que l'Awa est le Maroni même et devait servir de frontière de façon à écarter la France de la vaste étendue comprise entre l'Awa et le Tapanahoni. En effet, dans le traité de 1817, qui n'était cependant pas opposable à la Hollande, le Portugal avait reconnu au profit du Gouvernement de Louis XVIII la possession de vastes territoires s'étendant même au delà du Tapanahoni. Dans un esprit d'équitable transaction, la France proposa de partager la région contestée, mais les Pays-Bas y opposèrent un refus formel. C'est alors que fut conclu, le 29 novembre 1888, un compromis pour confier la solution du litige à un arbitre, le Tsar de Russie. Celui-ci refusa d'accepter la mission qui lui était confiée parce que le gouvernement néerlandais avait fait cette réserve, que quelle que fût la sentence, il la soumettrait à l'approbation des Etats Généraux ; ensuite parce qu'il voulait, dans le cas où il ne lui serait pas possible d'opter absolument entre la limite de l'Awa et celle du Tapanahoni, pouvoir tracer une autre ligne de démarcation suivant son appréciation souveraine, ce que le compromis ne lui permettait pas. La France, qui avait déjà proposé cette solution à titre de transaction, l'admettait sans difficulté, tandis que le cabinet de La Haye s'y refusa. Après de vifs débats, les Etats-Généraux des Pays-Bas finirent par céder en étendant les pouvoirs de l'arbitre dans le sens indiqué par le Tsar. Ils approuvèrent un nouveau compromis, conclu le 28 août, aux termes duquel l'arbitre pourrait fixer une autre

ligne de démarcation à travers les territoires litigieux dans le cas où il ne parviendrait pas, malgré un examen approfondi des prétentions des parties, à reconnaître le droit de l'une ou de l'autre d'étendre ses possessions jusqu'à l'un des cours d'eau, mentionnés dans leur convention d'arbitrage. Cette extension de pouvoir amena le Tsar à accepter la mission d'arbitre qui lui avait été offerte.

Par sa sentence, rendue le 13-25 mai 1891, Alexandre III débouta la France de sa prétention. Il s'était fondé sur ce que le traité d'Utrecht de 1713, en vertu duquel le Portugal avait obtenu une partie de la Guyane française, n'avait pas fixé les limites du territoire cédé, de sorte que, en 1815, le Portugal n'avait pu restituer à la France que ce qu'il avait reçu ; d'ailleurs le traité du 28 août 1817, réglant entre les deux pays l'étendue de cette rétrocession, n'était pas opposable aux Pays-Bas. En fait, la Hollande occupait le territoire jusqu'à l'Awa tandis que les autorités françaises n'entraient en relations avec les tribus de ce territoire contesté que par l'intermédiaire des fonctionnaires hollandais. Il invoquait également les conclusions de la mission mixte de 1861 qui avait reconnu l'Awa comme le prolongement de Maroni, alors que, de l'avis des deux parties, c'est le Maroni qui devait servir de frontière. La sentence imposait cependant le respect des droits, acquis « bona fide », par les Français dans la région naguère litigieuse. En somme, le Tsar Alexandre n'eut pas à user de son pouvoir d'amiable compositeur, de même que quelques années auparavant, le Maréchal de Mac Mahon n'avait pas eu à faire usage du pouvoir extraordinaire que lui avaient conféré l'Angleterre et le Portugal dans le litige, relatif à la baie de Delagoa et où le compromis avait également stipulé : « si l'arbitre ne pouvait décider entièrement en faveur de l'une des deux réclamations, il serait prié de donner telle décision qui selon lui offrirait une solution équitable de la difficulté. »

L'introduction dans un compromis d'une clause donnant à l'arbitre le pouvoir de remplacer le jugement disant droit par une solution transactionnelle, basée sur l'équité et l'utilité commune, a soulevé de vives protestations. Il est certain en effet qu'elle peut avoir des inconvénients, en facilitant la négligence et la paresse des arbitres, et en provoquant une décision plus politique que juridique. Ces désavantages ont été fortement mis en lumière par un illustre jurisconsulte belge, M. Rollin Jacquemyns (1), auquel nous empruntons les arguments suivants : « L'objet essentiel du recours à l'arbitrage est de faire rechercher et décider par un juge temporaire, volontairement choisi, de quelle manière le droit international s'applique à un cas particulier. Alors c'est fausser cette notion et en compromettre l'application que d'admettre d'avance, dans le compromis même, l'éventualité d'une solution, dictée non par le

(1) R. D. I. t. XXIII, page 83.

droit, mais par une appréciation arbitraire des convenances de chaque partie. En second lieu, il est dans la nature humaine que celui qui est chargé d'une tâche, dont il peut s'acquitter de deux manières, choisisse le mode le plus facile, surtout quand ce mode, en même temps qu'il impose un travail moindre, entraîne une moindre responsabilité. Entre la recherche minutieuse d'une solution de droit, par l'examen attentif et raisonné d'un grand nombre de documents historiques et diplomatiques, et l'indication d'une solution de fait, ne donnant ni entièrement raison, ni entièrement tort à aucune des parties et répondant à la notion vulgaire : « Couper le différend en deux », il y a généralement sous ce double rapport de la peine et de la responsabilité une différence énorme. En troisième lieu, pour peu que la clause d'amiable composition s'introduise dans quelque compromis, elle ne tardera pas à devenir de style et lorsque l'arbitre proposé la réclamera, il paraîtra désobligeant et discourtois de la lui refuser. Si cet arbitre est le souverain d'un grand Etat, ce refus pourra ne pas être sans inconvénients sérieux. D'autre part, celle des parties qui proposera la clause d'amiable composition et qui la désirera sera généralement celle des deux qui sera le moins sûre de son droit. Ne voit-on pas ce qu'il y a de danger réel pour le cas où une grande Puissance voudra faire une mauvaise querelle à un Etat faible, tout en gardant l'apparence de l'impartialité ».

Si, en faveur de l'amiable composition, on invoque l'intérêt de la paix plus facilement sauvegardée, il vaut en règle générale mieux se ranger à l'avis du savant belge. De pareilles solutions risquent de ne satisfaire personne, étant donné qu'on peut souvent les accuser d'être arbitraires. La perspective de laisser aux arbitres un si large pouvoir d'appréciation subjective et imprévisible, dépourvu des garanties d'une motivation suffisante, est de nature à détourner de l'arbitrage, car c'est le confondre en une certaine mesure avec la médiation dont on écarte toutefois le caractère de proposition : c'est aussi faciliter la paresse et la négligence des arbitres.

Mais comme il n'y a pas de règle sans exceptions, la clause d'amiable composition peut à l'occasion rendre des services très appréciables, surtout lorsqu'il s'agit de contestations de frontières anciennes, mal déterminées depuis fort longtemps, et où les droits opposés sont, soit également forts, soit d'une solution impossible ou singulièrement délicate.

Remarquons aussi que dans les deux cas où la clause critiquée a été insérée, il y avait un Etat fort en présence d'un Etat faible et que celui-ci n'en a pas souffert. Ayant conscience comment des difficultés sans nombre peuvent surgir entre Etats dont les possessions sont limitrophes, quand il n'y a pas de ligne de démarcation nettement tracée, et qu'il est presque impossible de la fixer en se basant uniquement sur le droit strict, les Etats en question s'en sont remis à l'arbitre du soin de faire ce règle-

ment indispensable. Il n'y avait dans les deux espèces qui nous ont occupé rien de choquant, mais au contraire un désir sincère d'arrangement amiable. En accentuant le caractère nettement *subsidiaire* de l'amiable composition, en renforçant les exigences d'une motivation claire et explicite, l'on arrive à en amoindrir considérablement les inconvénients signalés. D'ailleurs, l'étendue du pouvoir d'appréciation des arbitres, quand il s'agit d'appliquer ou d'interpréter les principes du droit international, ira en décroissant, au fur et à mesure que ces principes seront plus précis et mieux élaborés.

d) *Pouvoir légiférant.* — Les arbitres peuvent également être investis d'un pouvoir légiférant en vertu duquel ils ne se bornent pas à fixer ou préciser le droit international généralement reçu et accepté jusqu'alors, mais grâce auquel ils ont toute aptitude à créer un droit nouveau pour l'avenir.

Un exemple caractéristique de cette extension conventionnelle et extraordinairement large des pouvoirs des arbitres est fourni par le différend anglo-américain, relatif aux pêcheries de la mer de Behring. Au mois d'août 1886, trois schooners anglais, se livrant à la pêche des phoques à fourrure dans la mer de Behring, furent capturés par le croiseur américain *Corwin,* alors qu'ils se trouvaient à des distances de terre variant entre 75 et 115 milles marins, c'est-à-dire bien en dehors des eaux territoriales des Etats-Unis. Amenés dans un port de l'Alaska par le croiseur qui les avait amarinés, ces trois navires furent déférés au tribunal américain compétent, et leur saisie fut déclarée régulière, « les bâtiments, ayant été trouvés, se livrant à la capture des phoques dans les limites du territoire de l'Alaska et des eaux qui en dépendent, et ayant ainsi violé l'article 1956 des Statuts révisés des Etats-Unis d'Amérique ». Les patrons et les maîtres furent condamnés à l'amende et emprisonnés.

Ces faits suscitèrent une vive et légitime émotion en Angleterre où l'opinion publique a été de tout temps très sensible à la moindre atteinte à l'honneur du pavillon britannique. Cependant, le génie éminemment pratique et réaliste de la Grande-Bretagne qui n'aime pas s'engager dans une lutte ouverte, sans alliances effectives et profitables lui donnant la quasi-certitude de la victoire, estima qu'il était plus sage et plus prudent de laisser l'opinion publique surexcitée se calmer et suivre la voie moins dangereuse et plus profitable de négociations paisibles.

Lord Salisbury, dès qu'il fut en possession des rapports et jugements, rendus par la Cour des Etats-Unis du district d'Alaska, fit savoir au cabinet de Washington que, d'après les traités de 1824 et de 1825 entre la Russie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, les saisies devaient être considérées comme illégales. Elles avaient été faites « à une distance de terre dépassant de beaucoup la limite de la juridiction maritime que toutes les nations réclament d'après la loi internationale.

Il est à peine nécessaire d'ajouter que cette limite ne peut pas être changée par une loi nationale quelle qu'elle soit. La prétention ainsi émise paraît être fondée sur un titre exceptionnel qui aurait été remis aux Etats-Unis par la Russie, lors de la cession du territoire d'Alaska. Cette prétention d'une juridiction exclusive sur la mer de Behring tout entière n'a jamais été admise, ni par l'Angleterre, ni par les Etats-Unis d'Amérique ».

Au début le gouvernement de Washington se contenta d'envoyer aux diverses Puissances des notes où il soutint qu'il s'agissait d'une propriété particulière, pouvant justifier l'exercice d'une juridiction maritime exceptionnelle. La préservation des phoques à fourrure intéressait l'humanité tout entière et il lui paraissait donc sage d'adopter en commun des mesures, pour protéger ces animaux contre une destruction imminente.

La discussion entre Londres et Washington se maintint sur ce terrain jusqu'en 1890 où le Secrétaire d'Etat américain, M. Blaine, invoqua un argument nouveau. Dans une note du 22 janvier, il dit : « Dans l'opinion du Président les navires, arrêtés et saisis dans la mer de Behring, étaient engagés dans une poursuite qui est en elle-même « contra bonos mores », poursuite qui de toute nécessité comporte une atteinte sérieuse et permanente contre les droits du gouvernement et du peuple des Etats-Unis. Pour établir ce fait, il n'est nullement nécessaire d'envisager la question de l'étendue et de la nature de la souveraineté de ce gouvernement sur les eaux de la mer de Behring. Il n'est pas nécessaire d'exposer, et certainement moins encore de définir, les pouvoirs et privilèges, cédés par S. M. Impériale l'Empereur de Russie dans le traité, par lequel le territoire de l'Alaska a été transféré aux Etats-Unis. Les considérations de haute valeur résultant de l'acquisition de ce territoire avec tous les droits sur la terre et les eaux qui y sont inséparablement mélangés, peuvent être laissées de côté, étant donné les bases sur lesquelles s'appuie ce gouvernement pour la justification des actes dont se plaint le gouvernement de Sa Majesté... Dans l'opinion de ce gouvernement, la loi de la mer n'est pas une absence de loi (Lawlessnes). La loi de la mer et la liberté qu'elle confère et protège ne peuvent pas être détournées de leur but pour justifier des actes qui sont immoraux en eux-mêmes et qui sont inévitablement contre l'intérêt et le bien-être du genre humain. Que le gouvernement de Sa Majesté fasse un pas de plus dans ce sens et la piraterie trouve sa justification ».

M. Blaine désavouait avoir jamais eu la prétention de considérer la mer de Behring comme « mare clausum », mais soutenait d'autre part que l'Ukase qui donnait une juridiction sur 100 milles à partir de la côte de cette mer n'avait jamais été rapporté. Il fit également remarquer que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis avaient reconnu et respecté l'autorité de la Russie pendant plus de quarante ans après les traités.

Il conclut, en réclamant pour les Etats-Unis le droit d'occuper, dans un but spécial et déterminé, une étendue comparativement restreinte de la dite mer. Dans une nouvelle note du 14 avril 1891, M. Blaine soutint que la propriété des îles sur lesquelles les phoques se reproduisent, que les habitudes des phoques de revenir régulièrement dans ces îles, d'y élever leurs jeunes, que le fait qu'ils quittent ces îles pour chercher leur nourriture et y revenir ensuite, et que tous les faits et incidents de la vie des phoques dans ces îles donnent aux Etats-Unis un intérêt de propriété ; que cette propriété a été réclamée par la Russie qui en a joui durant tout le temps qu'elle a été souveraine de la terre et des eaux de l'Alaska, que l'Angleterre a reconnu cette propriété tout au moins autant qu'elle pouvait être reconnue par l'abstention complète de toute ingérence aussi longtemps que la Russie a été souveraine dans l'Alaska et pendant dix-neuf années à partir du moment où la souveraineté a été transférée aux Etats-Unis. Il y a par conséquent lieu de rechercher si l'action illégale des bâtiments canadiens en 1886 et dans les années suivantes a pu modifier en quoi que ce soit l'état légal existant antérieurement.

Ce fut vers la fin de 1890 que, pour la première fois, M. Blaine fit allusion à un règlement des difficultés pendantes par la voie de l'arbitrage. Avec des concessions réciproques qui furent surtout appréciables de la part de l'Angleterre, on parvint en dernière analyse à l'adoption d'un texte définitif, dont les ratifications et signatures furent échangées à Washington, le 19 février 1892, entre M. Blaine et Sir Julian Pauncefot. Dans l'intervalle et pour les saisons de pêche 1891 et 1892, une convention établissant un *modus vivendi* avait été signée pour la protection immédiate des phoques, dont les Américains prédisaient la disparition à brève échéance si l'on n'intervenait pas sans retard.

En dernière analyse, les cinq questions posées au tribunal arbitral pouvaient se ramener aux deux propositions suivantes : 1° La Russie a-t-elle exercé avec le consentement de la Grande-Bretagne une juridiction exclusive sur la mer de Behring et des droits exclusifs sur les pêcheries de phoques dans cette mer ? 2° Les Etats-Unis ont-ils quelque droit, soit à la propriété, soit à la protection des phoques à fourrure qui fréquentent les îles, leur appartenant dans la mer de Behring ? Puis vint un article VII ainsi conçu : « Si la décision des questions qui précèdent en ce qui concerne la juridiction exclusive des Etats-Unis laissait les affaires dans un tel état que le concours de la Grande-Bretagne fût nécessaire pour l'établissement de règlements en vue de la bonne protection et conservation des phoques à fourrure habitant ou fréquentant la mer de Behring, les arbitres auront à déterminer quels règlements communs sont nécessaires en dehors des limites juridictionnelles des gouvernements respectifs et sur quelles eaux ces règlements devraient s'appliquer. »

C'est cette dernière proposition qui constitue la partie vraiment originale du traité d'arbitrage ; parce qu'elle confère aux arbitres un droit de législation.

Les Etats-Unis réclamaient un droit exclusif de juridiction dans les eaux de la mer de Behring. Si ce droit leur était reconnu, la mission des arbitres était en somme terminée et l'Amérique, investie du droit de juridiction au moins à l'égard de la Grande-Bretagne, ferait tous règlements que bon lui semblerait, si les règlements existants ne leur paraissaient pas suffisants. La conséquence normale d'une non-reconnaissance des prétentions américaines aurait été la liberté réciproque pour les deux Etats d'user de la mer de Behring comme ils l'entendraient, les navires portant leur pavillon devant relever exclusivement de leurs lois et de leurs autorités respectives. Un tel état de choses était de nature à amener la prompte destruction des intéressants animaux sur lesquels les avocats américains allaient déployer toute leur éloquence pour apitoyer les arbitres. Les deux gouvernements auraient vu s'il leur convenait de se concerter pour un règlement en vue de prévenir ce résultat, comme ont fait les riverains de la mer du Nord en réglant la pêche par la convention, signée à La Haye le 6 mai 1882. Le traité de Washington du 29 février 1892 charge au contraire les arbitres de faire ce règlement dans l'éventualité prévue, ce qui était leur donner une mission toute nouvelle, les investir d'une puissance législative. La question litigieuse étant tranchée dans un sens contraire aux prétentions américaines, les arbitres auraient recours à leur pouvoir exceptionnel, en se transformant subsidiairement en législateurs.

M. Louis Renault, en appréciant avec sa haute compétence la valeur d'une clause pareille, a dit avec raison qu'elle témoigne d'un singulier désir d'entente, mais qu'elle est cependant fort grave. S'il est déjà délicat de s'en remettre à des arbitres de la décision d'un litige, il l'est encore plus de les charger de la conciliation des intérêts, de leur permettre de délimiter la liberté normale de la souveraineté de chaque Etat. Le règlement peut ne satisfaire aucune des parties ; il s'applique à l'avenir tandis que la décision se réfère au passé. En outre, il convient de remarquer que, souvent les hommes, spécialement compétents par leur situation et leurs connaissances pour trancher la question litigieuse, ne le seront pas au même degré pour élaborer des règlements. Mais ce qu'il y a de plus grave, c'est que la sentence arbitrale, comme tout autre jugement, n'a qu'un effet relatif, qu'elle n'est obligatoire que pour les parties en litige. En effet, le principe de la relativité de la chose jugée est aussi certain en droit international qu'en droit interne. La sentence arbitrale emprunte son caractère obligatoire au compromis qui l'a rendue possible et, comme lui, elle ne peut valoir que dans les rapports des parties contractantes. En droit, elle n'a vis-à-vis des tiers, qui sont restés étrangers au procès, aucun effet.

La Commission arbitrale, composée de 7 membres dont 2 Anglais, 2 Américains, 1 Français, 1 Italien et 1 Suédois, était présidée par le baron de Courcel et siégeait à Paris. Après avoir entendu les plaidoiries et examiné les mémoires produits, elle rendit sa sentence le 15 août 1893. Pour le fond du droit, le tribunal donna gain de cause à la Grande-Bretagne, en déboutant les Etats-Unis de leur prétention à la souveraineté juridictionnelle sur la mer de Behring. Il constata que depuis les traités conclus par la Russie avec les Etats-Unis en 1824 et avec la Grande-Bretagne en 1825, jusqu'à l'époque de la cession de l'Alaska aux Américains, la Russie n'avait jamais affirmé en fait ni exercé aucune juridiction exclusive dans la mer de Behring, ni aucun droit sur les pêcheries de phoques à fourrure dans la dite mer, au delà des limites ordinaires des eaux territoriales. La Grande-Bretagne n'avait reconnu, ni concédé à la Russie, aucun droit à une juridiction exclusive sur les pêcheries de phoques dans la mer de Behring. Tous les droits de la Russie en ce qui concerne la juridiction et les pêcheries de phoques dans la partie de la mer de Behring qui s'étend à l'est de la ligne maritime, déterminée par le traité du 20 mars 1867 entre les Etats-Unis et la Russie, sont intégralement passés aux Etats-Unis en vertu de ce même traité; les Etats-Unis n'ont aucun droit de propriété ou de protection sur les phoques à fourrure qui fréquentent les îles, appartenant aux Etats-Unis dans la mer de Behring, quand ces phoques se trouvent au dehors de la limite ordinaire de trois milles marins.

En vertu du mandat conféré par l'article 7 du compromis du 29 février 1892, les arbitres ont imposé aux deux gouvernements litigants l'obligation de prendre les mesures en vue de la protection et la conservation des phoques à fourrure. C'est ainsi que les deux Etats contendants sont tenus d'interdire à leurs nationaux respectifs de tuer, prendre ou poursuivre, en tout temps et de quelque manière que ce soit, des phoques à fourrure dans une zone de 60 milles géographiques autour des îles Prybilow, y compris les eaux territoriales. Cette pêche sera également interdite du 1er mai au 31 juillet au nord du 35° de latitude nord et à l'est du 180° de longitude de Grennvich, jusqu'à sa rencontre avec la ligne maritime décrétée par l'article 1er du traité de 1867 entre les Etats-Unis et la Russie, et ensuite à l'est de cette ligne jusqu'au détroit de Behring. Les navires à voiles pourront seuls pratiquer cette industrie de la pêche des phoques. Ils devront être munis d'une licence spéciale et porter un pavillon distinctif. Les patrons des navires devront tenir à bord un registre, portant la date et le lieu de chaque opération, ainsi que le nombre et le sexe des animaux capturés, données qui seront fournies aux gouvernements à la fin de chaque saison de pêche. L'emploi de filets, d'armes à feu et d'explosifs sera interdit dans la pêche des phoques. Ces règlements pourront être modifiés, remplacés ou abolis d'un commun accord des deux gouvernements.

Comme l'on peut aisément s'en rendre compte, c'est donc une réglementation assez étroite que les arbitres ont élaborée en vertu de leurs pouvoirs exceptionnels de législateurs internationaux. Cependant, ce régime de police et de contrôle n'a de valeur pratique qu'à la condition d'une adhésion à ces règlements de la part de la Russie et du Japon. Ceux-ci ne sont nullement tenus de les observer à cause du principe fondamental de la liberté des mers et de la relativité de la chose jugée en matière de conventions internationales. Les règlements, préparés par le tribunal arbitral, avaient bien l'air de vouloir s'imposer aux gouvernements qui n'avaient pas été parties dans le conflit anglo-américain et qui n'avaient aucun motif juridique pour reconnaître la compétence exclusive et souveraine du tribunal. Des difficultés se sont effectivement élevées à cet égard. Pour les faire disparaître, une convention a été conclue à Washington, le 7 juillet 1911, entre les Etats-Unis, le Japon et la Russie, sur les moyens de protéger et de conserver les phoques à fourrure qui fréquentent les eaux de l'Océan Pacifique septentrional. Ceci nous fait toucher du doigt le danger des clauses pareilles où l'inconvénient de la relativité de la chose jugée s'ajoute au danger de ne pas voir les compétences techniques suffisamment représentées. Il aurait sans doute été à la fois plus habile et plus logique de la part de l'Angleterre de demander simplement aux arbitres la reconnaissance du principe de la liberté de la haute mer, quitte à vouloir conclure une convention ultérieure avec toutes les parties intéressées et non seulement avec une seule d'entre elles.

Le traité gréco-turc de 1897, qui avait mis fin à la guerre des deux Puissances, avait également réservé la faculté de recourir à l'arbitrage des ambassadeurs à Constantinople, au cas où la Grèce et l'empire ottoman ne pourraient pas s'entendre par voie de négociations directes. L'objectif de ces négociations n'avait pas été la codification plus ou moins complète du droit consulaire commun, mais bien plus la réglementation des privilèges et immunités des consuls hellènes en Turquie. Elle était destinée à faire disparaître pour l'avenir les difficultés, qui, dans la pratique antérieure, s'étaient produites dans les rapports des deux Etats. Or, sur ce dernier terrain, les pourparlers directs à Constantinople n'avaient abouti qu'à un échec.

C'est dans ces circonstances que le 14 mai 1900, les délégués hellènes, MM. le prince Mavrocordato et Stephanos, adressèrent au nom de leur gouvernement une note circulaire aux ambassadeurs des six grandes Puissances à Constantinople. Ce document, après avoir montré l'inutilité de toute discussion à la suite du désaccord qui s'était produit entre les deux gouvernements, continuait ainsi : « C'est pourquoi, nous prévalant de l'article 9 des préliminaires (Art. 15 du traité définitif de paix), nous avons l'honneur, d'ordre de notre gouvernement, de recourir à l'arbitrage collectif des représentants des six grandes Puissances à

Constantinople et d'invoquer leur décision sur les points contestés qu'ils sont appelés à trancher d'une manière définitive ». Le 4 juin 1900, les ambassadeurs des six grandes Puissances faisaient savoir à leurs collègues de Grèce qu'ils étaient autorisés par leurs gouvernements respectifs à accepter le mandat d'arbitrage qu'ils les avaient priés d'assumer. Dès le mois d'octobre, l'instance fut contradictoirement engagée et les arbitres mis en possession des premiers documents du procès. Le 2 avril 1901, les ambassadeurs rendirent leur sentence arbitrale.

Cette affaire a une physionomie toute particulière par le nombre et la nature des questions débattues et par l'extension donnée aux pouvoirs des arbitres. Les pourparlers directs entre la Grèce et la Turquie ayant presque complètement échoué, le désaccord entre les deux Puissances avait de ce fait pris une ampleur considérable. Au lieu de quelques points seulement, ce fut la presque totalité des clauses de la convention consulaire que les arbitres furent appelés à déterminer.

La nature de ces questions si nombreuses était également exceptionnelle. En règle générale, le différend à trancher porte sur la légalité d'actes se référant au passé. Ici le débat s'engage sur les règles de conduite à adopter pour l'avenir. Il n'y avait pas contestation proprement dite, car l'on ne se plaignait pas de la violation de quelques droits. La mission des arbitres ne consistait pas à dire le droit, à se prononcer sur la validité des prétentions respectives, mais à décider quel usage chacun des deux litigants devait faire de sa liberté dans la voie des concessions, nécessaires à la conclusion d'un accord. Les arbitres devaient arrêter en somme les règles de conduite, applicables aux rapports consulaires entre les deux Etats. Ayant à apprécier l'opportunité de certaines mesures pour l'avenir, ils se transformèrent ainsi en législateurs, sans que pour cela il faille voir dans cette extension inaccoutumée le début d'une ère nouvelle, un véritable précédent. En effet, l'arbitrage n'avait pas été l'effet de la libre initiative des deux Etats en conflit ; mais il leur avait été imposé à l'occasion d'un traité de paix, préparé par des médiateurs puissants et intéressés.

e) *Arbitrage obligatoire.* — Jusqu'à présent nous n'avons étudié l'arbitrage qu'en tant qu'il s'est appliqué à des litiges déjà nés. Dans cette hypothèse les sentences rendues ont été exécutées en règle générale, sans difficulté, car au moment de la rédaction du compromis, les hommes d'Etat responsables ont pu envisager en connaissance de cause l'éventualité d'un verdict défavorable qu'ils ont cependant cru préférable à l'absence de toute solution. Toutefois, en vue de protéger les peuples et leurs dirigeants contre leurs propres entraînements et l'influence néfaste des passions du moment, l'on s'est également préoccupé d'organiser l'arbitrage en vue de litiges futurs, et de le rendre obligatoire. Dans ce but, l'on a imaginé « la clause compromis-

soire » qui comporte l'obligation de conclure un compromis pour la solution des difficultés, à l'occasion desquelles on s'est engagé de recourir à l'arbitrage. Suivant son domaine d'application, cette clause compromissoire peut être ou spéciale ou générale. Dans le premier cas, elle n'englobe qu'un nombre restreint de contestations ou une difficulté déterminée. Dans le second, elle vise tous les différends qui pourront s'élever à l'avenir entre les parties contractantes, à l'exception de ceux que les intéressés déclarent formellement soustraire à l'arbitrage.

La clause compromissoire, qu'elle soit générale ou spéciale, n'a pas d'autonomie pour ainsi dire. Elle fait partie intégrante d'un traité quelconque dont elle ne forme qu'une clause adjacente, un fragment. Son sort est lié à la fortune du traité en vertu de la règle « accessorium principale sequitur ». C'est pour éviter cette instabilité et pour donner au recours à l'arbitrage un caractère de sécurité salutaire qu'on a eu l'idée de faire un traité ayant pour objet principal, le plus souvent même unique, de pourvoir au règlement des litiges, pouvant s'élever plus tard entre les Etats contractants. C'est ce qu'on appelle un traité permanent ou général d'arbitrage. Il a l'avantage d'avoir une durée indéfinie, qui peut se prolonger successivement par tacite reconduction, pour peu que la bonne volonté des parties continue à se manifester d'une façon durable.

Il faut maintenant examiner si le meilleur moyen de propager l'arbitrage est de le rendre obligatoire ou s'il faut s'en tenir à l'arbitrage volontaire, consenti et réglé pour chaque affaire. La question a été débattue aux deux conférences de La Haye en 1899 et 1907. A l'occasion de la première de ces deux grandes réunions, une note explicative russe portait ce qui suit : « Il va de soi que cet arbitrage (obligatoire) ne peut s'appliquer à tous les cas et à tous les genres de conflits. Il n'est pas de gouvernement qui consentirait à prendre sur lui à l'avance l'obligation de soumettre à la décision d'un tribunal d'arbitrage tout différend qui se produirait dans le domaine international, s'il touchait à l'honneur de l'Etat, à ses intérêts supérieurs et à ses biens imprescriptibles.

Actuellement les droits et les obligations réciproques des Etats sont déterminés, dans une mesure notable, par l'ensemble de ce que l'on nomme les traités politiques, lesquels ne sont autre chose que l'expression temporaire des rapports fortuits et transitoires entre les diverses forces nationales. Ces traités lient la liberté d'action des parties tant que restent invariables les conditions politiques dans lesquelles ils se sont produits. Ces conditions venant à changer, les droits et les obligations, découlant de ces traités, changent aussi nécessairement. En thèse générale, les conflits qui surgissent sur le terrain des traités politiques, se rapportent dans la plupart des cas, non pas tant à une différence d'interprétation de telle ou telle norme qu'au changement à apporter

à celle-ci ou à son abrogation complète. Les Puissances qui ont une part active dans la vie politique de l'Europe ne peuvent donc soumettre les conflits, surgissant sur le terrain des traités politiques, à l'examen d'un tribunal d'arbitrage aux yeux duquel la norme établie par le traité serait tout aussi obligatoire, tout aussi inviolable que la norme, établie par la loi positive aux yeux d'un tribunal national quelconque.

Au point de vue de la politique pratique, l'impossibilité d'un arbitrage obligatoire universel apparaît donc comme évidente.

Mais d'un autre côté, il est hors de doute que dans la vie internationale se produisent souvent des différends à la solution desquels l'arbitrage peut être appliqué en tout temps et d'une manière absolue : ce sont les questions qui concernent exclusivement les points spéciaux du droit et qui ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats.

Pour les Etats, l'arbitrage obligatoire serait un moyen commode d'écarter les malentendus si nombreux, si gênants quoique peu graves, qui entravent parfois sans aucune nécessité les relations diplomatiques... Evidemment, les questions d'ordre secondaire auxquelles est exclusivement applicable ce moyen d'action, constituent très rarement une cause de guerre.

Néanmoins, des conflits fréquents entre les Etats, ne fût-ce que par rapport à des questions d'ordre secondaire, tout en ne constituant pas une menace directe pour le maintien de la paix, altèrent cependant les bons rapports entre les Etats et créent une atmosphère de méfiance et d'hostilité dans laquelle peut plus facilement, par un incident quelconque comme par une étincelle fortuite, éclater la guerre.

En somme, en voulant introduire l'arbitrage obligatoire dans la vie internationale des Etats, la note russe recommande sagement d'apporter une circonspection extrême à ne pas étendre démesurément sa sphère d'application pour ne pas ébranler la confiance qu'il peut inspirer et ne pas le discréditer aux yeux des gouvernements. Au nombre des traités pour lesquels l'on pourrait admettre l'arbitrage obligatoire sans réserve, les Russes citaient les unions internationales, comme les conventions postales, télégraphiques, ferroviaires, les règlements, destinés à prévenir les collisions des bâtiments en pleine mer, les traités ayant en vue la protection internationale d'intérêts intellectuels et moraux. Alors que les autres traités de nature politique ne sont en règle générale que des compromis transitoires d'intérêts opposés, les traités à caractère universel expriment à un plus haut degré et d'une façon plus tangible une concordance d'intérêts communs. Mais même pour ces questions d'ordre secondaire, quand à La Haye on discutait sur l'applicabilité de l'arbitrage obligatoire, on vit chaque pays s'opposer avec la dernière énergie à l'insertion dans l'énumération des questions ayant pour lui une importance réelle.

C'est que dans un traité, il y a toujours un marché où chaque Etat songe plus à ses intérêts particuliers qu'aux intérêts généraux de l'humanité. L'on fut ainsi fatalement rejeté sur des questions d'intérêt minime pour lesquelles on n'a pas l'habitude de tirer l'épée.

Il est d'ailleurs téméraire de déclarer que tous les différends, relatifs à l'interprétation et à l'application de stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans restriction. Peu de gouvernements consentiraient à accepter une formule pareillement large. La guerre italo-abyssine, le conflit anglo-boer prenaient leur origine dans une difficulté, touchant à l'interprétation d'un traité. D'ailleurs, un traité n'est rien en lui-même ; il n'est qu'un cadre. Les conflits auxquels son interprétation peut donner lieu sont aussi graves que ceux que pourrait engendrer le même objet en dehors de tout traité. Les circonstances peuvent donner à une même question une importance très inégale. Une difficulté médiocre révèle parfois un antagonisme redoutable parce que les faits empruntent souvent aux événements, au milieu desquels ils se produisent, leur réelle valeur et leur signification profonde.

L'opposition la plus forte à l'obligation de l'arbitrage, consignée dans un traité mondial, fut faite par la Délégation allemande. Elle ne considérait l'arbitrage obligatoire comme vraiment sérieux ou rationnel que dans une convention, conclue entre deux Puissances d'une situation à peu près égale, ayant confiance entière l'une dans l'autre. Cette opposition à l'arbitrage obligatoire avait peut-être des motifs politiques peu sympathiques, mais au point de vue strictement théorique, elle ne semble pas mériter une condamnation sévère. L'obligation en effet n'est souvent qu'une vaine apparence, ayant le funeste inconvénient d'endormir les nations de bonne foi dans une fausse sécurité et d'inspirer à une opinion publique, ignorante du droit des gens autant que des subtilités diplomatiques, le sentiment illusoire d'être à l'abri de toute guerre, grâce à un traité qui, pour d'aucuns, n'a guère plus de valeur qu'un chiffon de papier. Comme la clause compromissoire n'est que l'obligation de faire un compromis quand un litige se présentera, si l'une des parties est animée de mauvais sentiments, elle se fera un plaisir de multiplier les obstacles. En rendant impossible la rédaction du compromis, on rend impossible l'arbitrage, prévu d'avance d'une façon générale. Avec de la mauvaise foi, cette rédaction du compromis, intervenue à une époque de tension diplomatique, sera même de nature à pouvoir exciter et envenimer les susceptibilités au lieu de les apaiser. De nouvelles difficultés viendront alors se greffer sur les anciennes et, pour peu que les volontés pacifiques fassent défaut d'un côté ou de l'autre, la guerre pourra remplacer la paix souhaitée. Nous avons déjà vu que l'obligation, non seulement de faire un compromis, mais aussi d'obtenir l'assentiment d'une assemblée politique, comme c'est le cas

dans certains pays, affaiblit considérablement le caractère obligatoire d'un traité d'arbitrage. Une assemblée aurait parfois peu de scrupule à faire échouer le compromis, s'il ne lui plaisait pas de soumettre le litige à des arbitres. Tant que le compromis n'est pas signé, l'Etat n'est pas obligé de faire juger sa cause par des arbitres, ce qui réduit considérablement la prétendue obligation.

D'autre part, l'on fait généralement une exception pour les différends qui mettent en cause les intérêts vitaux, l'indépendance et l'honneur des parties contractantes ainsi que pour ceux qui touchent aux intérêts de tierces Puissances. Ces réserves élastiques et vagues, permettent aisément aux idées belliqueuses de se donner libre carrière, si l'esprit du moment n'est plus à la paix. Elles sont assez dépendantes de l'appréciation subjective et intéressée de chaque Etat, pour qu'un pays puisse y faire rentrer tout litige, quand, sous la pression de ses visées politiques ou économiques, il voudra le soustraire à l'arbitrage. La prétendue obligation est fort restreinte, parce qu'il appartient à chaque Etat de proclamer qu'une question touche à son honneur ou à ses intérêts vitaux et que nulle contradiction n'est possible après une pareille affirmation. Comment discerner les intérêts vitaux ? Quel gouvernement saura démontrer qu'une affaire ne les met pas en jeu et qu'il ne s'agit que de difficultés purement juridiques d'importance secondaire ?

Par exemple, dans son ultimatum à la Turquie le 26 septembre 1911, le marquis de San Giuliano eut soin de déclarer que le conflit entre son pays et la Turquie constituait « en tant que l'Italie y est intéressée, un intérêt vital de tout premier ordre ». Le but de cette déclaration était évidemment de permettre à son Gouvernement d'opposer l'exception à toute suggestion d'arbitrage. Or, il se trouvait que l'Italie était l'Etat Européen qui avait montré le plus de courage à conclure des traités, d'où une telle réserve était exclue.

D'ailleurs, est-il possible qu'un litige existe encore entre Etats sans qu'il affecte de quelque manière leur indépendance ?

En ce qui concerne l'honneur, elle est sujette à mille fluctuations suivant les milieux, les habitudes, les circonstances, l'âge. Rien de plus changeant, de plus élastique. Les Etats auront ainsi toute facilité de s'appuyer sur l'honneur pour se dérober à l'arbitrage ; le prétexte de l'honneur pourra même les dispenser d'être honnêtes en leur permettant de sauvegarder les apparences et de violer l'esprit.

Et cependant, les questions d'honneur national sont *parfois* celles qui exigent le plus qu'on les soumette à l'arbitrage, d'autant que ce sont celles, sur lesquelles une nation peut le plus difficilement revenir, une fois qu'elle a pris position à leur sujet. L'intervention amicale d'un tiers serait parfois très précieuse, non seulement pour fixer un point difficile de fait ou de droit, mais pour permettre aux parties litigantes de réduire leurs prétentions respectives sans aucune perte de dignité.

Au point de vue de la réserve des intérêts des tierces Puissances, on ne conçoit guère qu'un arbitrage, intervenu entre deux Etats, n'ait pas de répercussion sur la situation des voisins ou des alliés, de sorte que si cette clause était appliquée avec rigueur, jamais un litige n'y échapperait et le traité d'arbitrage serait lettre morte. En somme, à défaut de définitions nettes et précises de ces réserves diverses, une réalité fort brutale subsiste sous ces formules vagues et prudentes. C'est que l'Etat, signataire d'un semblable traité, ne recourra à l'arbitrage que quand il le voudra. Si la conclusion de traités permanents d'arbitrage est la preuve des tendances pacifiques des Gouvernements qui les signent, elle ne constitue nullement une garantie efficace et infaillible du maintien de la paix entre les parties contractantes. Il ne faut donc pas attacher une importance excessive à ces engagements généraux pris d'avance, parce qu'en définitive, dans une espèce déterminée, l'organisation et le fonctionnement de l'arbitrage dépendent toujours du bon vouloir des gouvernements impliqués dans le litige. Si ce bon vouloir existe, les choses s'arrangeront, même sans engagements antérieurs ; s'il n'existe pas, les moyens ne manqueront pas pour éluder les effets d'un pareil engagement. Les traités d'arbitrage, conclus avec réserves, constituent des promesses temporaires, soumises à la condition résolutoire d'une volte-face, accomplie aisément grâce à l'élasticité des sous-conditions. C'est pourquoi l'arbitrage obligatoire ne convient ni aux différends minimes qu'il vaut mieux régler directement, ni aux différends importants pour lesquels la réserve de l'honneur ou des intérêts vitaux aboutit à transformer une obligation en une pure faculté. Le remède à cet état de choses n'est pas dans l'abolition des réserves.

Un chef d'Etat, responsable des destinées de la communauté qu'il dirige, sait que les différends qui divisent les nations sont souvent de très graves questions, que l'avenir de peuples entiers peut en dépendre. Dans ces conditions, qui peut être qualifié à trancher d'aussi redoutables questions si ce n'est ceux qui portent la responsabilité des destinées de ces peuples ? Le juste souci de leur devoir s'oppose à ce qu'ils s'engagent d'avance à faire résoudre par la voie de l'arbitrage certaines catégories de conflits, parce qu'ils ne peuvent pas prévoir à l'avance le jeu de l'incidence, parce que l'importance réelle d'un conflit dépend des circonstances et du milieu et qu'une difficulté médiocre révèle parfois un antagonisme redoutable contre lequel il faut lutter sans perdre un instant, sous peine d'exposer son pays à une déchéance invincible. Déjà dans le droit privé, la clause compromissoire générale est souvent interdite, parce qu'elle équivaut à un engagement aveugle dont l'objet et la portée ne peuvent pas être déterminés à l'avance. C'est une raison puissante pour la rejeter avec encore plus de force du droit des gens, où les intérêts en jeu sont autrement importants, où les rapports sont infiniment plus complexes, et par conséquent peuvent avoir des effets

et répercussions encore plus difficiles à prévoir. En plus, les règles fondamentales du droit des gens, et encore davantage les prescriptions moins essentielles, prêtent à la discussion et sont diversement appréciées et comprises suivant les différents pays et les diverses écoles. Avec un traité d'arbitrage obligatoire général, les Etats auraient à souffrir, non seulement de l'aléa des conflits imprévisibles, mais également des incertitudes de la doctrine et des interprétations variables des arbitres. L'imprévisibilité des sentences et du jeu des incidences est une raison importante pour agir avec la plus grande circonspection en matière de recours à l'arbitrage. C'est pourquoi l'on peut dire avec M. Pillet que les hommes qui ont plaidé la cause de la pacification au moyen de l'arbitrage n'ont pas tenu un compte suffisant de la responsabilité des chefs d'Etats et des devoirs qu'entraîne après elle la pratique délicate de l'art de gouverner.

Une dernière preuve de ce que l'arbitrage est un instrument fort délicat, est apportée par le fait que l'exécution de la sentence n'a d'autre garantie que la bonne volonté de l'Etat condamné. Il importe donc que cette bonne volonté ne soit pas mise à une trop rude épreuve.

Lorsqu'un Etat a accepté l'arbitrage sur une contestation déjà née, il a pu mesurer, au moment où il s'engageait, la portée de son acte en même temps que les garanties offertes par les arbitres, auxquels il accordait sa confiance. Un arbitre volontaire est souhaité par les parties en litige, il ne servira pas de prétexte à des chicanes. L'Etat serait donc sans excuse s'il méconnaissait une sentence, à laquelle il a souscrit d'avance et volontairement, en parfaite connaissance de cause. L'arbitrage obligatoire au contraire suppose l'engagement pris à l'avance de soumettre toutes contestations éventuelles à la décision des arbitres. Bien souvent ce n'est que lorsqu'un litige est né que sa gravité et ses conséquences apparaissent tout entières. Dès lors, l'Etat pourrait être sérieusement tenté de se dérober à l'exécution de la sentence, si elle est défavorable. Mais rien ne serait plus dangereux pour le prestige de l'arbitrage que le scandale des insoumissions retentissantes. Ce péril a été si bien senti que l'on a toujours laissé une porte de sortie par où les Etats pouvaient s'échapper de la convention sans la violer formellement. Il leur était toujours loisible de décliner l'arbitrage quand l'honneur national ou les intérêts vitaux étaient impliqués dans le litige. De peur de discréditer toute règle, les hommes d'Etat et les diplomates à la première conférence de La Haye ont évité de formuler des règles trop rigides et exposées à être méconnues. Ils se sont sagement contentés de faire des recommandations, sachant bien qu'un texte ne vaut qu'autant qu'il tient compte des nécessités pratiques, qu'il est en harmonie avec les forces qui mènent le monde et que, sans prétendre les briser, il s'applique à les modérer et à les canaliser. La paix ne se fabrique pas sur mesure. Son maintien ne repose pas sur un parchemin, même revêtu

de signatures solennelles et illustres. Il exige l'esprit sincère de paix qui en accepte les conditions d'y aboutir. Or, ces conditions sont parfois un mal, pire que la guerre elle-même, et constituent une atteinte à la justice, car paix et justice ne sont nullement synonymes. D'ailleurs la justice n'est-elle pas l'idée litigieuse par excellence, le droit n'a-t-il pas toujours été un combat ?

D'autre part, les traités généraux d'arbitrage sont impuissants à empêcher les guerres, parce qu'ils ne sauraient englober et résoudre les conflits les plus redoutables et les plus importants, les conflits politiques qui ont leur source dans la vie elle-même. Le simple phénomène de l'existence séparée et indépendante de chaque Etat crée fatalement des inégalités et des conflits, conduisant à la guerre. Tant que les frontières demeureront des barrières, que les peuples resteront dissemblables par leurs âmes et leurs aspirations, les conflits politiques renaîtront. Le plus souvent ce ne sont pas des droits contestés qui amènent les guerres, mais plutôt une contrariété d'intérêts, ce qui est bien différent. Rationnellement on conçoit un juge donnant une solution à une question litigieuse de droit ou de fait, mais non réglant des intérêts. Ce n'est ni son rôle, ni son pouvoir de paralyser l'essor d'un peuple fécond, de glisser une frêle barrière juridique entre deux nations voisines qui, heurtées par leur développement respectif, ne consentent ni l'une ni l'autre à s'arrêter dans leur croissance. Tous les Etats veulent d'ailleurs avoir un brevet de vertu. Tous veulent voiler leurs appétits d'extension sous des apparences d'honnêteté, envelopper les exigences irritantes dans des formules, propres à en adoucir la brutalité, en corrigeant l'incorrection des procédés par la correction des manières. Souvent ils ne tiennent pas à montrer leurs papiers à un sévère tribunal d'arbitrage ; ils se contentent de préférence de les faire valoir derrière les tentures discrètes des salons diplomatiques auprès des hommes d'Etat sceptiques et indulgents, pour qui l'article de la civilisation n'est guère plus qu'une fleur de rhétorique.

En tous cas, s'il est désirable pour une nation de s'acheminer vers la société pacifique de l'avenir, elle ne devrait y entrer que librement avec son intégrité physique et morale, de manière à y conserver son individualité et à tenir toujours la place et le rôle qui lui sont dus.

La première conférence de La Haye avait sagement écarté l'arbitrage obligatoire, consigné dans une grande convention générale, parce que le monde n'était pas mûr pour un pareil état de choses. Mais elle avait aussi recommandé dans son article II de conclure des conventions particulières d'Etat à Etat. Le premier de ces traités d'arbitrage intervint le 14 octobre 1903 entre la France et l'Angleterre. C'était le commencement d'accords qui devaient aboutir plus tard à l'Entente cordiale. La convention en question soumet à l'arbitrage de la Cour permanente de La Haye les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation

des traités existant entre les deux parties contractantes qui n'auraient pu être réglés par les voies diplomatiques. Mais elle y met une condition restrictive importante : les différends ne doivent mettre en jeu ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance, ni l'honneur des deux Etats contractants, ni toucher en plus aux intérêts des tierces Puissances. On a ainsi exclu les litiges politiques, pour lesquels chaque partie a le droit de décliner l'arbitrage. Or une promesse, faite en ces termes, a tout juste la valeur d'une marque de bonne volonté. Les conventions de ce genre ont le grave inconvénient d'endormir dans une sécurité trompeuse les peuples simplistes, peu initiés aux subtilités juridiques. Elles semblent exprimer des engagements, créer des sûretés et fonder définitivement l'empire du droit, en préférant une modération conciliante dans une paix durable à la conquête précaire dans la guerre incertaine.

Mais tout peut passer dans les mailles de ce prétendu filet juridique puisqu'il est toujours possible de soutenir qu'un litige touche aux intérêts vitaux ou à l'honneur et qu'une pareille affirmation est sans contradiction. Lorsqu'un conflit d'intérêts se produira, les nations n'en demanderont la solution à un jugement arbitral que lorsqu'elles y verront leurs intérêts et leur profit. Au cas contraire, aucun traité ne les décidera d'y recourir, ce qui est moins déraisonnable que d'aucuns imaginent. Un Etat veut conserver à tout moment le contrôle de sa destinée et repousser tout lien permanent de sujétion pour sauvegarder sa personnalité morale et physique, sa précieuse individualité spirituelle à l'abri des frontières que l'évolution historique et ses propres vertus lui ont assignées.

A la deuxième conférence de La Haye (1907) la question qui avait le plus attiré l'attention était celle de l'arbitrage obligatoire. Elle donna lieu à de très longues discussions, soit en commission comprenant 80-90 membres, soit en comité d'examen spécial de 20-25 membres. L'on a d'abord procédé à une révision de la convention de 1899 en y apportant un certain nombre d'améliorations de détail. Tout en maintenant le principe général de l'arbitrage facultatif dans les questions d'ordre juridique en premier lieu, dans celles d'interprétation ou d'application des traités (ancien Art. 16, nouvel Art. 38), on y a ajouté l'alinéa suivant : « En conséquence, il serait désirable que dans les litiges sur les questions sus-mentionnées, les Puissances signataires eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage en tant que les circonstances le permettront ». La portée de ce simple vœu a été encore atténuée par la réserve à la fois sage et vague « en tant que les circonstances le permettront », ce dont chaque Etat reste juge souverain.

En ce qui concerne les propositions d'arbitrage obligatoire, on peut les diviser *grosso modo* en deux catégories : les unes soutenant qu'un Etat ne doit s'engager dans les liens d'un traité permanent qu'en pleine connaissance de cause et s'il le veut, les autres permettant à l'Etat de

se dégager des liens juridiques d'une convention mondiale quand il le jugera utile ou nécessaire d'après son appréciation souveraine.

La distance qui sépare ces deux points de vue n'est pas immense.

Une première proposition des Etats-Unis était conçue de la façon suivante : « Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre deux ou plusieurs Etats contractants qui viendraient désormais à se produire entre eux, seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie à La Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre des dits Etats et qu'ils ne touchent pas aux intérêts des Etats ne participant pas au litige ». L'obligation juridique contenue dans ce projet est singulièrement atténuée par la faculté des réserves, d'autant plus que cette faculté a été mise en relief d'une façon très suggestive par l'affirmation suivante : « Il appartiendra à chacune des Puissances signataires d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause ses intérêts vitaux ou son indépendance ou son honneur ». Avec une obligation pareillement lâche, les peuples s'habitueraient sans doute à faire trancher par l'arbitrage les petites questions, sans lui abandonner les grandes qui constituent les vrais *casus belli*. Les Etats n'ont presque jamais eu l'habitude de se battre pour la solution de conflits minimes où l'avantage du triomphe ne saurait compenser les risques et les frais de la lutte. Si les questions à résoudre par l'arbitrage sont devenues plus nombreuses aujourd'hui parce que les guerres sont devenues plus coûteuses que jadis, il ne faut pas en conclure que l'influence pacificatrice de ce mode de solution juridique ait grandement augmenté. Ce que l'arbitrage a gagné en étendue et en fréquence depuis l'époque médiévale où la souveraineté était encore patrimoniale, il l'a perdu en profondeur avec la concentration des Etats et l'éclosion des nationalités farouchement indépendantes. L'on ne pouvait pas demander à des nations qui se disaient indépendantes et croyaient l'être encore plus qu'elles ne l'étaient, de renoncer à leur droit de libre détermination dans les questions dont leur avenir et leur existence dépendent.

Mais un arbitrage obligatoire très restreint et très souple était déjà un premier pas important vers la société pacifique de l'avenir. La délégation américaine avait très sagement compris qu'il faut d'abord apprendre à l'humanité à marcher avant de lui demander de courir. C'était faire preuve d'un sentiment singulièrement aigu des possibilités pratiques du moment en faveur d'une sûre et prudente amélioration des rapports internationaux. Il fallait un instrument de paix assez souple et assez modeste pour ne pas heurter brusquement les susceptibilités ombrageuses et les sentiments patriotiques légitimes, en laissant à l'avenir le soin de continuer cette première ébauche grâce à une éducation progressive et des expériences encourageantes.

Dans un second système, défendu par la délégation serbe, l'on

indiquait avec précision un certain nombre de litiges possibles qui seraient soumis à l'arbitrage, sans réserver la possibilité de s'y soustraire. Mais lorsqu'il s'agissait d'en fixer l'énumération, on vit chaque pays s'opposer avec la dernière énergie à l'insertion des questions ayant pour lui une importance réelle parce que, derrière les formules générales du traité, se cachait un marché précis où les intérêts personnels s'affirmaient avec force.

Un troisième système, proposé par la délégation portugaise et dans lequel on s'était approprié un projet, élaboré l'année précédente par l'union interparlementaire, combinait les deux systèmes déjà examinés. L'on répétait d'abord la première proposition des Etats-Unis, ensuite on y ajoutait la stipulation suivante : « Les Hautes parties contractantes s'engagent à ne pas se prévaloir de l'article précédent dans les cas suivants », ce qui faisait renaître les divergences de vues et d'intérêts, signalées plus haut, et échouer la cause de l'arbitrage obligatoire. Une fois de plus on s'était convaincu que l'arbitrage obligatoire ne convient ni aux litiges minimes, réglés plus rapidement et à moins de frais par les voies diplomatiques ordinaires, ni aux conflits importants, parce qu'aucun Etat ne veut se dessaisir à l'avance de la direction de ses affaires et du contrôle de sa destinée pour ne se remettre à un jugement arbitral qu'à bon escient. Cette thèse fut formulée avec vigueur par le premier délégué romain, son Excellence Beldiman. « Une obligation d'arbitrage » dit-il, « qui porte sur des questions juridiques, en elles-mêmes très mal définies, et qui comportent des réserves d'intérêts essentiels et d'honneur absolument élastiques et propres à fournir à la mauvaise foi tous les prétextes possibles n'est pas une obligation véritable et n'équivaut pas à une victoire pour la cause de l'arbitrage obligatoire. En outre, les litiges à soumettre obligatoirement à des arbitres sont si minimes que la signature de cette promesse ne signifie véritablement rien quant à l'avenir de l'arbitrage. »

Le fin diplomate qui, à La Haye, eut à défendre le point de vue belge, M. le Baron Guillaume, ne fut pas moins net dans son opposition. « Quelle est l'essence de l'arbitrage ? C'est la bonne entente. Elle doit régir l'interprétation de la clause compromissoire et elle est indispensable pour l'établissement du compromis. Or, toute entente découle d'une disposition d'esprit et d'âme. Cela est vrai pour la vie privée comme pour la vie internationale. Cette disposition est inséparable de la personnalité et de l'individualité des Etats contractants, de leurs relations, de la communauté des sentiments, d'intérêts, de traditions. C'est dans ce sens que l'on parle de « l'esprit du traité » qui anime les termes de la convention et en règle et en assure l'application. Exclure le choix des contractants et conclure ces traités par un tableau raide et inanimé, ce serait chasser cet esprit, et cela équivaudrait à la destruction du noyau idéal qui est dans l'arbitrage et que nous devons garder et soigner afin

qu'il germe toujours à nouveau, ce qui serait impossible dans le sol aride d'une rubrique tabellaire... Les difficultés commencent déjà aux premiers articles fondamentaux du projet qui établissent l'arbitrage obligatoire par les litiges d'ordre juridique. La signification du mot juridique est douteuse. Il semble devoir exclure les matières politiques. Or, il est absolument impossible de tracer dans un traité mondial une ligne de démarcation entre les deux notions. Une question peut être juridique dans un pays, politique dans un autre. Il y a même des matières purement juridiques qui deviennent politiques au moment d'un litige. On pourrait d'autre part penser que les questions juridiques soient mises en opposition aux questions techniques et économiques. Mais la distinction n'est pas moins difficile, et le projet ne dit pas, qui sera appelé à décider, si une question est juridique ou non... Quant à l'influence que la clause concernant l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux » doit exercer sur le caractère obligatoire d'un traité mondial, le Baron Marschall de Bieberstein signale le danger qu'il y a à insérer dans un traité mondial des dispositions de cette nature. De tous les temps, une des principales source des conflits internationaux a été les stipulations ambiguës et les termes indécis du droit conventionnel. Or, voilà qu'on élabore deux articles qui ne contiennent pas un seul terme qui définisse nettement et clairement les devoirs et les droits qui en découlent, deux articles qui vacillent entre les pôles extrêmes de l'obligation et de la faculté et on veut recommander ces dispositions au monde comme « le moyen le plus efficace de régler les litiges internationaux ».

L'attaque décisive contre l'arbitrage obligatoire, affirmé dans un traité mondial, fut cependant menée par la délégation allemande dont le chef, M. Marschall de Bieberstein était non seulement un diplomate expérimenté, mais aussi un habile juriste. Ces deux qualités rendent ses opinions dignes d'attention. « Entre deux Etats, dit-il, qui concluent un traité général d'arbitrage obligatoire, le terrain des différends possibles est plus ou moins sous les yeux des contractants. Il est circonscrit par une série de facteurs concrets et connus, à savoir la situation géographique des deux pays, leurs relations financières et économiques et les traditions historiques qui se sont formées entre eux. Dans un traité qui embrasse tous les pays du monde, ces facteurs concrets font défaut et par conséquent, même dans le cadre restreint des questions juridiques, la possibilité de différends de toute espèce est illimitée. Il s'en suit qu'une clause compromissoire générale qui entre deux Etats, définit avec une clarté suffisante les devoirs et les droits qui en découlent, peut être, dans un traité mondial, trop vague et élastique et par conséquent inapplicable ». Ce raisonnement qui témoigne d'une grande finesse d'esprit et d'une perception pénétrante des rapports internationaux, a également été défendu en France par un jurisconsulte éminent, M. Pillet, dont le tort a été de lui donner une extension excessive : « Autant un traité règle

bien une situation limitée et transitoire, autant il s'accommode mal d'un effet indéfini. Dans un traité, il y a toujours un marché ; chaque Etat songe à ses intérêts particuliers plus qu'aux intérêts généraux de l'humanité. Un marché a nécessairement un objet défini. En voulant transformer un traité en une sorte de loi internationale, on fait violence à sa nature. Il est fort difficile d'établir dans son intégrité un principe général, parce que cela équivaut à enchaîner sa liberté pour l'avenir et l'on ne sait pas quel sort l'avenir nous réserve et quelles résolutions deviendront nécessaires. Dans les rapports internationaux, le traité vise à une sacro-sainte permanence et inviolabilité qui ne se plie pas aux changements de circonstances et aboutissent invariablement à se rompre avec un temps plus ou moins long. Les traités de paix sont le meilleur exemple de traités, conçus pour être perpétuels et qui ne le sont jamais... Une loi et un traité présentent des caractères bien différents. En faisant une loi, l'Etat use de son indépendance, en concluant un traité, il y renonce. C'est une raison pour donner au traité un caractère exceptionnel, alors que la loi est le mode normal de l'exercice de l'autorité publique. »

Ecoutons de nouveau Marschall de Bieberstein dans la suite de son discours : « Si nous arborons devant le monde le drapeau de l'arbitrage obligatoire, il faut bien une clause compromissoire qui fasse honneur à ce drapeau et définisse clairement et nettement le caractère obligatoire. Sans cela nous nous exposerions au reproche de faire des promesses que nous ne pourrons pas tenir et d'offrir une formule au lieu d'une réalité. De plus, il serait à craindre qu'au lieu d'aplanir un différend qui a surgi, on y ajoute une querelle additionnelle sur l'interprétation et l'application d'un traité. Ce serait un résultat peu désirable dans une institution qui vise au règlement pacifique des conflits internationaux. Pour parer à ces dangers, il est indispensable d'examiner préalablement et à fond le point de savoir si les catégories que l'on veut soumettre à l'arbitrage obligatoire universel sont réellement de nature à être réglées par cette voie. Les conflits d'intérêts politiques et n'ayant pas de base juridique ne sont pas, on est d'accord sur ce point, du ressort de l'arbitrage proprement dit. Quant aux litiges d'ordre juridique, ils ne peuvent rentrer dans le domaine de l'arbitrage que sous diverses restrictions très importantes. Les conflits d'importance minime sont réglés actuellement à l'amiable par la conciliation mutuelle des Puissances. Il ne semble nullement désirable que cet état de choses soit remplacé par un système qui permettrait à chaque Puissance d'invoquer contre l'autre un engagement formel pour la traîner devant une cour d'arbitrage avec sa procédure longue et coûteuse : ce serait plutôt grossir un différend que l'aplanir.

D'autre part pour les conflits juridiques d'une grande importance, dès que la question litigieuse met en cause l'honneur, les intérêts vitaux ou l'indépendance de l'Etat, on s'accorde à reconnaître que l'arbitrage

ne peut être imposé. Ce qui caractérise toutes ces expressions, c'est leur élasticité. Elle est si grande que, dans un traité revêtu de la signature d'un grand nombre de pays, elle devrait amener inévitablement à une interprétation diverse et à des contestations nombreuses. Aussi la déclaration solennelle des Puissances, contenue dans la convention de 1899 que l'arbitrage est le moyen le plus efficace en même temps que le plus équitable de régler les litiges, dispose-t-elle d'une force morale bien plus intense en faveur de l'arbitrage qu'une disposition mondiale qui, obligatoire dans la forme, mais pas dans l'essence, ne jouira ni de l'autorité ni du respect universel pour acheminer la réalisation de la grande idée du règlement pacifique des conflits internationaux... ». Quand une flotte navigue, sa marche est réglée par celle du navire le moins rapide. Est-ce que le progrès des ententes entre Etats n'est pas réglé d'une façon analogue d'après la marche de ceux qui sont les plus lents à se mouvoir ?

Avant de clore l'examen critique de l'arbitrage obligatoire, il convient d'y ajouter quelques mots à titre de curiosité. En effet, en ce qui concerne les répercussions possibles que produirait son application aux unions internationales, le premier délégué allemand mit en relief, avec ingéniosité et subtilité, des problèmes juridiques délicats, mais qui ne forment pas, ceux-là, des obstacles à l'idée d'arbitrage obligatoire. Des conventions internationales créent toujours des obligations réciproques pour les gouvernements et les administrations. En pareil cas, les difficultés auxquelles donneraient lieu l'interprétation ou l'application de pareilles conventions peuvent-elles raisonnablement être soumises à l'arbitrage ? Il semble bien que, quelle que soit la sentence, elle pourra facilement être exécutée par les gouvernements eux-mêmes. Mais certaines conventions de droit international privé posent des règles de nature à être appliquées par les tribunaux. Chaque puissance signataire s'oblige évidemment à faire le nécessaire pour que les règles énoncées soient incorporées dans la législation et soient de cette manière obligatoires pour ses tribunaux. Quant aux procédés à employer dans ce but, l'on ne saurait poser des règles générales, parce que tout dépend de la constitution de chaque pays et aussi de la nature des conventions. Ainsi il peut parfois s'agir d'une convention par laquelle on s'est obligé à punir certains faits. En 1884, la France avait conclu une convention pour la protection des câbles sous-marins et dans laquelle les parties contractantes s'engageaient à réprimer certains faits, se passant en pleine mer et pouvant avoir pour conséquence la destruction ou la détérioration de ces câbles. La convention se contentant de poser le principe de la répression, c'est aux pays contractants à faire une loi d'exécution. En Angleterre, le Parlement n'intervient pas pour conclure et ratifier les conventions internationales, mais il doit intervenir pour faire la loi d'exécution. C'est pourquoi l'on stipule dans les conventions : « les gouvernements respectifs

s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures respectives ». Les ratifications devront être échangées seulement quand on se sera assuré que les formalités ont été remplies, pour que vraiment les conventions soient devenues obligatoires dans les différents pays.

La convention une fois incorporée dans la législation des divers Etats contractants, tout est-il terminé ? Certains disent oui, en alléguant qu'un pays ne peut répondre de la manière dont ses tribunaux rendent la justice ; d'autres soutiennent avec raison qu'un Etat répond de tous ses organes, en tant que les devoirs internationaux seraient méconnus par eux. Qu'importe, en effet, que des règles soient incorporées dans la législation si les tribunaux les méconnaissent et les interprètent inexactement au détriment des étrangers. On n'a fait que la moitié du chemin en faisant des règles uniformes si elles ne sont pas appliquées d'une manière uniforme dans les différents pays. Les gouvernements qui ont stipulé pour leurs nationaux ont le droit de les protéger en réclamant contre une interprétation inexacte. C'est une affaire d'Etat à Etat. Ceux qui posent comme règle absolue qu'un Etat peut décliner toute responsabilité pour l'interprétation fautive d'une convention internationale et que les conventions de ce genre ne sont pas de nature à se prêter à l'arbitrage international, sont dans l'erreur. Au lieu d'un recours à l'arbitrage, ils recommandent la dénonciation du traité. Mais il peut alors arriver que la partie qui le dénonce ne puisse pas sortir de la convention vis-à-vis seulement de celle dont elle se plaint. C'est ce qui se produit lorsque la convention comprend un certain nombre d'Etats. Seulement, ce recours à l'arbitrage pour décider si l'interprétation adoptée par les tribunaux d'un pays est exacte ou non, va soulever des problèmes délicats sur lesquels Marschall de Bieberstein attire complaisamment l'attention de ses collègues.

Le compromis conclu devra toujours être soumis aux conditions et lois des différents pays. Le délégué allemand fit valoir comment c'était difficile de traiter avec les Etats-Unis par exemple, parce que les deux pays n'étaient pas sur un pied d'égalité. L'Allemagne signe une convention d'arbitrage obligatoire. Une difficulté surgit. En exécution de la convention, il faut un compromis. Le gouvernement impérial, une fois le compromis signé, se trouve lié ; le sort de la convention n'est pas subordonné à l'approbation d'une autre autorité, par exemple le Reichstag. Dans ses rapports avec le gouvernement américain, l'Allemagne est toujours exposée à voir le compromis rejeté par le Sénat.

Comment l'arbitrage va-t-il fonctionner dans la suite ? Si la sentence admet l'interprétation dont on se plaint, tout est fini. Mais au cas d'une condamnation, quelle va en être la conséquence ? A cela il faut répondre que la décision des tribunaux nationaux n'est pas atteinte par la sentence, les droits des particuliers tels qu'ils résultent de la décision incriminée ne sont pas modifiés parce que le tribunal arbitral ne constitue pas une

cour de révision à l'égard de la juridiction nationale. L'interprétation arbitrale ne vaudra que pour l'avenir et devra faire corps avec la convention interprétée. Quant au point de savoir somment sera assurée l'exécution de la sentence, c'est une question d'ordre constitutionnel interne. Souvent l'on peut recommander la promulgation d'une loi interprétative s'appliquant à l'avenir et laissant intacts les droits passés des particuliers.

Lorsqu'un litige s'est élevé entre deux Etats au sujet de l'interprétation d'une clause, stipulée dans une union internationale, et que les parties litigantes ont eu recours à l'arbitrage, quel effet pourra produire la sentence à intervenir sur les pays qui sont parties à la convention, mais non à l'arbitrage. Dès 1899 on paraît avoir songé à cela. L'article 56, après avoir posé le principe du caractère obligatoire de la sentence pour les seules parties qui ont conclu le compromis ajoute : « Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Puissances que les parties en litige, celles-ci notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard.

Au cas cependant où cette communication n'a pas eu de résultat, que les parties contractantes se sont désintéressées, quel sera l'effet de la sentence ? Il faut appliquer purement et simplement le droit commun qui pose le principe de la relativité de la sentence. Certains ont craint qu'une telle solution pourrait amener l'anarchie parce que la même difficulté peut s'élever entre des Etats divers et la seconde sentence être différente de la première. Seulement en écartant l'arbitrage en pareil cas, il en résulterait qu'il pourrait y avoir autant de pratiques différentes que de pays, ce qui est autant de l'anarchie que dans l'hypothèse précédente.

Convention Porter. — La Convention du 18 octobre 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux ne contient que des conseils et recommandations. Elle n'implique aucune espèce d'obligations de la part des Etats signataires de régler leurs litiges par un des modes prévus. Différentes tentatives ont cependant été faites pour substituer au moins dans une certaine mesure une obligation à cette faculté, surtout en ce qui concerne la limitation de l'emploi de la force dans le recouvrement de certaines dettes. Cette Convention, appelée Porter d'après le nom de son auteur, est conçue de la façon suivante :

Art. 1er. — Les Puissances contractantes sont convenues de ne pas avoir recours à la force armée pour le recouvrement des dettes contractuelles réclamées au gouvernement d'un pays par le gouvernement d'un autre pays comme dues à ses nationaux. Toutefois cette stipulation ne

pourra être appliquée quand l'Etat débiteur refuse ou laisse sans réponse une offre d'arbitrage, ou en cas d'acceptation, manque de se conformer à la sentence rendue. Art. 2. — Le jugement arbitral détermine, sauf les arrangements particuliers des parties, le bien fondé de la réclamation, le montant de la dette, le temps et le mode de paiement.

Le mobile idéal de cette convention a été la protection raisonnable des Etats débiteurs contre les réclamations excessives et les entreprises politiques éventuelles des Etats créanciers. Les Puissances réclamantes qui voudraient exercer une action coercitive contre l'Etat débiteur, doivent au préalable faire une offre d'arbitrage. L'Etat débiteur de son côté demeure libre, ou d'accepter cette offre d'arbitrage pour se soustraire à l'action coercitive de nature à menacer son indépendance politique, ou de la refuser s'il croit que l'intérêt ou la dignité nationale recommande une telle attitude. Dans bien des cas, en effet, les différends entre les Etats créanciers et débiteurs mettront en jeu des intérêts éminemment politiques. Un Etat débiteur, soucieux de son indépendance, doit pouvoir refuser l'arbitrage dans certaines questions vitales sans qu'il faille considérer son refus comme illégitime ou injuste. Toutefois le fait que l'Etat débiteur a le droit d'éluder l'arbitrage, ne signifie pas qu'il aura simultanément le droit de refuser l'arbitrage et de protester contre l'emploi de la force. A la conférence de La Haye en 1907, précisément parce que l'on voulait assurer d'une façon efficace la protection des petits Etats débiteurs et de bonne foi, l'on a également prévu l'hypothèse d'un gouvernement en faillite qui voudrait transformer déloyalement sa faiblesse en un certificat d'impunité. Pour garantir dans de justes limites la défense des Etats faibles, on leur a donné l'option entre l'arbitrage et la guerre avec obligation corrélative pour l'Etat créancier d'accepter le mode de règlement, choisi par le débiteur. En refusant l'arbitrage, en mettant ses droits contestés hors du domaine d'une discussion juridique, l'Etat qui subi une réclamation financière internationale se déclare par là même prêt à résister par la force aux actes de force de son adversaire, à accepter les conséquences aléatoires de l'action coercitive à laquelle il s'expose par son refus.

Les contestations internationales, régies par cette convention, sont « les dettes contractuelles ». Cette expression, sur laquelle on revient avec insistance, exclut certainement deux catégories de dettes : en premier lieu, les dettes délictuelles de l'Etat où la responsabilité internationale est mise en jeu à raison des torts et dommages, injustement causés aux ressortissants de tierces Puissances. Pour le recouvrement de pareilles dettes, il n'y a pas de droit conventionnel. Les principes ordinaires du droit des gens conservent ici leur empire. S'il n'y a pas de convention d'arbitrage obligatoire, l'Etat créancier peut refuser une proposition de ce genre de la part de son adversaire. Il n'est pas obligé non plus à en faire une à son adversaire. Il peut employer les moyens reconnus par le

droit des gens pour obtenir satisfaction, recourir à la force sous diverses formes : représailles ou guerre proprement dite.

Il en est de même de dettes contractuelles qui résulteraient de contrats, passés entre deux gouvernements. Un pays victorieux impose par exemple le paiement d'une indemnité de guerre au pays vaincu. Cette dette, stipulée dans un traité de paix, résulte d'un contrat. Mais le pays débiteur ne saurait se moquer de son créancier en pareil cas en arguant du caractère contractuel de la dette pour repousser l'emploi de mesures coercitives.

Une question bien plus délicate est celle de savoir ce qu'il faut exactement entendre par dettes « contractuelles ». Faut-il prendre le vocable dans son sens strictement technique ? Suivant les idées du docteur Drago, il faudrait soigneusement distinguer parmi les dettes d'Etat les dettes ordinaires, nées de simples contrats, et les dettes publiques provenant d'emprunts et constituant des actes de souveraineté intangibles. Il ne nous semble pas très juridique de considérer comme deux catégories d'actes, profondément différents par leur nature intrinsèque, les actes de puissance publique et les actes de gestion de l'Etat, parce qu'ils sont tous des actes d'un Etat souverain. L'acte de gestion n'est sans doute pas en lui-même un acte d'imperium, mais il constitue toujours une manifestation de volonté de la personne morale qui possède l'imperium, de l'Etat souverain. Il n'y a d'ailleurs guère de ligne de démarcation bien nette entre les contrats ordinaires qu'un Etat peut conclure avec des particuliers dans l'intérêt de ses services publics, et les conventions financières auxquelles l'Etat recourt pour se procurer des ressources au moyen d'un emprunt. En dernier lieu, il n'est pas admissible qu'on puisse invoquer le principe de la souveraineté des Etats pour se soustraire à l'accomplissement de ses devoirs internationaux. Agir ainsi n'est point en appeler à une règle du droit des gens, c'est abuser d'une idée juste pour se placer en dehors et au-dessus du droit lui-même. Le principe de la souveraineté n'a pas un caractère absolu et exclusif, il n'est pas un pouvoir sans d'autres bornes que ceux de son propre arbitre. Il a comme limite sacrée et barrière indispensable l'idée de la justice.

A La Haye, le cabinet de Washington soutint qu'il ne devrait pas y avoir d'action coercitive à l'occasion de dettes contractuelles ordinaires, parce que ce ne sont que des intérêts purement privés qui sont alors en cause. Au contraire, au cas de dettes publiques impayées, le recours à la violence peut être non seulement opportun, mais aussi légitime, parce que la « fortune nationale », un vrai « intérêt d'Etat » est engagé dans le désastre financier que subissent les capitalistes de la Puissance réclamante. Au comité d'examen, le général Porter fit remarquer que s'il s'agissait de dettes publiques, les créanciers seraient suffisamment protégés par les principes généraux du droit des gens, et que s'il s'agissait de dettes contractuelles, la protection des droits des créanciers

serait assurée par la proposition américaine. C'était du reste la théorie du gouvernement de Washington, soutenue déjà à la Conférence panaméricaine de Rio-de-Janeiro. Etant données les explications précédentes, le texte de la proposition et son origine, la meilleure interprétation consiste à dire qu'il ne s'agit que de contrats proprement dits et que les dettes publiques sont laissées à l'écart. Le domaine d'application de la convention est donc très restreint. Le système inverse fait violence à la lettre du texte, aux travaux préparatoires, mais il est plus en harmonie avec l'esprit moderne du droit des gens en vertu duquel la guerre, le recours aux moyens coercitifs, doit rester une procédure suprême à laquelle les Etats ne doivent recourir qu'à défaut de toute autre solution de leurs conflits.

PROCÉDURE

Si une bonne procédure a toujours sa grande importance devant toutes les juridictions, par la simple raison que les formes sont la sauvegarde du fond, en matière d'arbitrages internationaux, les formalités doivent être encore plus précises et encore plus religieusement observées, non seulement à cause de l'importance plus grande des intérêts engagés et le caractère plus élevé des plaideurs en litige, mais aussi parce que la sentence est sans appel.

L'indécision dans les règles de la procédure arbitrale peut être la cause de déplorables lenteurs et d'incertitudes pouvant conduire même à des erreurs, en forçant à des tâtonnements dangereux. Ces difficultés pourraient, à l'occasion, compromettre gravement l'autorité de la sentence par les récriminations soulevées contre elle.

En règle générale, les arbitres eux-mêmes seraient assez embarrassés pour élaborer un règlement complet prévoyant toutes les situations qui pourraient se présenter. C'est pourquoi il vaut mieux adopter une règle uniforme fondée sur les expériences successives des arbitrages du passé, quitte à l'amender et l'adapter aux faits nouveaux et particuliers de chaque espèce aussi exactement que possible. D'autre part, à certains moments, quand on désire régler un litige par l'arbitrage, il est bon d'avoir un instrument tout préparé à sa disposition, de n'être pas obligé de créer de toutes pièces un *modus procedendi* parce que les règles de procédure, proposées en vue d'un cas spécial, prennent très facilement un caractère tendancieux. En effet, quand un litige est né et que les parties conviennent de recourir à l'arbitrage, il y a souvent de grandes difficultés d'entente sur le détail de l'organisation et du fonctionnement de la procédure, parce que telle règle d'aspect inoffensif peut avoir un caractère tendancieux quand on la rapproche de l'affaire litigieuse en

question. Il est donc à désirer que des règles de procédure soient tracées à l'avance d'une manière abstraite avec la seule préoccupation d'assurer une bonne administration de la justice et d'arriver à la constatation de la vérité et non pas dans le souci d'une affaire spéciale. Ensuite, il n'y a qu'à faire les retouches qui peuvent être nécessitées par les circonstances particulières du litige.

L'utilité des règles de procédure, tracées à l'avance, indépendamment de tel conflit déterminé, a été très nettement aperçue dans la commission internationale d'enquête, instituée à la suite de l'incident de Hull. A cette occasion, il avait fallu faire un règlement sur place. Bien qu'animés de part et d'autre des meilleurs sentiments, l'on se heurta à de graves difficultés, les représentants de l'Angleterre et de la Russie n'ayant pas les mêmes conceptions judiciaires. Pour obvier à ces inconvénients et ôter tout prétexte à la mauvaise foi et dans le but de donner aux Puissances des exemples de rédaction, les conférences de La Haye ont tracé des règles qui peuvent être considérées comme des dispositions-types de la procédure. Mais ces règles ne sont nullement obligatoires. Les parties peuvent y déroger d'un commun accord suivant leurs inspirations personnelles et les circonstances variables.

Pour le cas où l'arbitre choisi n'est pas un souverain ou chef d'Etat, la procédure fixée à La Haye comporte deux phases distinctes : l'instruction et les débats. La première consiste dans la communication, faite par les agents respectifs aux membres du tribunal et à la partie adverse de tous les documents, contenant les moyens invoqués dans la cause. Les débats forment la suite de l'instruction et consistent dans le développement oral ou écrit des moyens des parties devant le tribunal. A lire l'art. 42 de la convention de La Haye, l'on pourrait croire que la période de l'instruction est nettement séparée de celle des débats puisqu'il est ainsi formulé : « L'instruction étant close, le tribunal a le droit d'écarter des débats tous actes ou documents nouveaux qu'une des parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre ». Dans la réalité des faits, cette séparation tranchée est parfois malaisée à établir. D'une façon générale cependant, l'on peut fixer cette ligne de démarcation en disant que la période de l'instruction se place entre le moment où le recours à l'arbitrage est décidé et le compromis signé et celui où le tribunal tient sa première séance. A moins de circonstances exceptionnelles, le tribunal ne doit pas se réunir avant que l'instruction ne soit close.

Le compromis détermine la forme que l'on emploiera pour communiquer les pièces et les délais dans lesquels cette opération devra être faite. Ainsi le compromis intervenu pour régler l'incident de Casablanca, stipulait dans son article 3 : « Le 1er février 1909, chaque partie remettra au bureau de la Cour permanente, dix-huit exemplaires de son Mémoire avec les copies, certifiées conformes, de toutes pièces et documents qu'elle

compte invoquer dans la cause. Le bureau en assurera sans retard la transmission aux arbitres et aux parties, savoir, de deux exemplaires pour chaque arbitre, de trois exemplaires pour chaque partie. Deux exemplaires resteront dans les archives du Bureau. Le 1er avril 1909 les parties déposeront dans la même forme leur contre-mémoire avec les pièces, à l'appui de leurs conclusions finales ». Les délais, fixés par le compromis, peuvent être prolongés de commun accord par les parties ou par le Tribunal, quand il le juge nécessaire, pour arriver à la découverte de la vérité et de la justice. Au cas de silence du compromis au point de vue de la marche à suivre dans la production des preuves respectives, ce sera le Tribunal lui-même qui statuera souverainement au moyen d'ordonnances de procédure, sur les formes et délais à observer. Une convention de compromis n'organise généralement pas la procédure dans ses plus infimes détails, car elle risquerait de formuler des règles trop rigides qu'elle pourrait croire excellentes au premier abord, mais dont l'expérience révélerait ensuite l'inopportunité dans les circonstances particulières dont il s'agit. Dans ce cas également, des ordonnances de procédure interviennent très utilement. Dans l'élaboration de ces règles, les arbitres doivent s'inspirer des prescriptions générales, observées par l'administration de la justice, et destinées à assurer à leur décision le respect et l'autorité qui s'attachent aux sentences judiciaires régulièrement rendues.

La sanction de la nullité ne doit pas être attachée de façon absolue à l'inobservation de toutes les formes prescrites. C'est ainsi qu'un tribunal ne doit pas refuser de prendre connaissance d'une pièce fondamentale, en s'appuyant sur l'expiration du délai fixé pour sa production. Il ne doit recourir à la forclusion qu'en présence d'une mauvaise foi ou d'une négligence injustifiable. En cas de doute ou de silence soit du compromis, soit du règlement dressé par les arbitres, ceux-ci doivent, par une interprétation extensive, admettre tout moyen de preuve et tout mode de production qui n'aurait pas été exclu en termes exprès par le compromis ou le règlement et qui ne serait pas incompatible avec la nature du litige ou les principes de la bonne foi et de l'ordre public international. Ces règles, édictées dans le but de faciliter l'œuvre de la justice et la découverte de la vérité, tout en écartant les manœuvres dilatoires et de mauvaise foi, ont été reconnues à La Haye. Les articles 42 et 43 de la convention de 1899 stipulent en effet : « L'instruction étant close, le tribunal *a le droit* d'écarter du débat tous actes ou documents nouveaux qu'une des parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre. Le Tribunal demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des parties appelleraient son attention. En ce cas, le tribunal a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la partie adverse. »

La mission incombe aux Etats de présenter leur défense aussi justement que possible avec tous les détails et documents à l'appui qui sont jugés nécessaires pour l'intelligence du litige. Il faut toutefois se garder d'excès. Dans l'affaire des « Alabama claims », on est tenté de dire qu'il y eut des abus puisque l'ensemble des mémoires comprit 20 volumes in-8°.

Dans les règles de la procédure ordinaire, il y a un demandeur et un défendeur. La prétention du demandeur est présentée en premier lieu, celle du défendeur vient ensuite. Lorsque les débats se déroulent, chaque partie présente tour à tour ses moyens dans des procédures successives. Grâce à ce procédé, les discussions s'enchaînent et les parties ne sont pas prises à l'improviste. Dans les litiges internationaux, on suit un mode quelque peu différent, parce que les parties veulent être placées sur un même pied et qu'aucune Puissance ne peut, à proprement parler, jouer le rôle de demanderesse. En conséquence, il est dit le plus souvent que dans un délai de..... chaque partie exposera son système, produira un mémoire, de sorte que les premiers mémoires, déposés simultanément, se cherchent réciproquement sans se connaître. Chacune des parties argumente sans savoir exactement l'argumentation de la partie adverse et commet pour cela des omissions inévitables. Cela explique l'importance des contre-mémoires.

En ce qui concerne la langue à employer devant le Tribunal, il y a surtout une raison de commodité qui doit en décider. Dans le compromis, les parties peuvent désigner la langue qu'elles désirent employer avec le devoir corrélatif de choisir les arbitres connaissant parfaitement cet idiome. Si le compromis n'a pas tranché la question, elle sera décidée par le Tribunal. Admettre plusieurs langues serait parfois très incommode, nuisible dans les négociations et non sans inconvénient dans les traités. Ainsi, dans l'affaire des « Fonds pieux », le tribunal arbitral de La Haye, dans la séance du 15 septembre 1902, résolut que la langue française serait celle du tribunal, sauf le droit des parties de parler aussi la langue anglaise. Une difficulté se produisit lorsque M. Beernaert, consul du Mexique, eut à répondre à l'avocat des Etats-Unis qui avait parlé en anglais. Le tribunal lui demanda de le faire tout de suite, mais le consul du Mexique dut solliciter un délai, parce qu'il n'avait pas très bien compris son adversaire, ne possédant qu'une connaissance imparfaite de l'anglais.

Pour une question analogue, un incident s'éleva jadis entre la France et les Etats-Unis d'Amérique. Dans une dépêche du Quai d'Orsay, le verbe « demande » qui était employé comme l'expression d'un désir très courtois du gouvernement français, fut traduit malheureusement par le mot « demands » qui constitue par son caractère impérieux, une expression hautaine et peu amicale.

Une langue unique a donc des avantages, surtout pour la rédac-

tion des sentences, puisqu'il est très difficile d'en avoir deux qui concordent parfaitement. L'emploi de plusieurs langues dans un traité est souvent une source de difficultés, car on pourra interpréter différemment le même fragment de phrase selon qu'on le prendra dans un texte ou dans un autre. Un moyen de remédier à cet inconvénient est de déclarer l'un des textes prépondérant et indiquer qu'en cas de divergence, telle langue fera foi. Un exemple curieux en est fourni par un traité conclu entre l'Italie et l'Argentine en septembre 1907. Il est rédigé en italien, en espagnol et en français. Il y est expressément stipulé qu'en cas de doute on se reportera au texte français. En effet, c'est le français qui se prête le mieux à la rédaction de textes ayant un caractère légal et diplomatique.

Les Parties ont le droit de nommer auprès du tribunal des agents spéciaux avec la mission de servir d'intermédiaires entre Elles et le tribunal. Elles sont également autorisées à charger de leur défense devant le tribunal des Conseils ou Avocats, nommés par Elles à cet effet. A ce propos, on a soulevé la question de savoir si les parties litigantes ont toute liberté quant au choix des conseils. Est-ce que les membres de la Cour permanente peuvent figurer comme tels ? Si l'on envisage une Cour nationale et de droit interne, on conçoit difficilement qu'un membre de cette Cour vienne représenter une partie. Mais il s'agit ici, non d'une véritable Cour, mais simplement d'une liste d'arbitres. Dans l'arbitrage pour les affaires du Vénézuéla en 1903, un membre de la Cour figura comme agent. Des observations furent faites, mais le tribunal, après mûre réflexion, déclara qu'elles n'avaient pas de raison d'être. Du moment où il n'y avait pas d'incompatibilité prononcée entre ces fonctions, on ne pouvait pas en sous-entendre une. La question a été réglée d'une manière expresse dans la convention de 1907 où il est décidé que les membres de la Cour permanente d'arbitrage ne peuvent exercer les fonctions d'Agents, Conseils ou Avocats qu'en faveur de la Puissance qui les a nommés membres de la Cour (art. 62-3).

Pour sauvegarder l'impartialité et la liberté d'opinion requises, il faut fixer le lieu de la réunion du tribunal arbitral, autant que possible dans un milieu où aucune influence ne se fasse sentir dans un sens ou dans un autre. Il y a intérêt à veiller avec soin au choix d'un lieu de résidence, à le fixer en dehors des pays des parties en litige, car il peut se faire que l'arbitrage ait soulevé des passions et que des tentatives de pression soient exercées sur la personne des arbitres. Les conférences de La Haye ont envisagé et résolu la question de la manière suivante dans l'art. 60 (1907) : « A défaut de désignation par les parties, le Tribunal siège à La Haye. Le Tribunal ne peut siéger sur le territoire d'une tierce Puissance qu'avec l'assentiment de celle-ci. Le siège, une

fois fixé, ne peut être changé par le Tribunal qu'avec l'assentiment des Parties. »

Une fois l'instruction close, les débats commencent. Comme le Tribunal varie avec chaque compromis, il est assez difficile de donner des règles sur la manière dont les débats se déroulent, surtout que l'on peut se contenter de ce que les mémoires apprennent pour rendre la sentence. Une question importante se pose dès le début : « Doit-on se borner à une procédure écrite ou bien y aura-t-il des plaidoiries ? » Les deux systèmes ont été pratiqués. Les Américains et les Anglais préfèrent la procédure orale dont ils ont parfois même abusé. Dans l'affaire des Pêcheries de phoques de la mer de Behring, l'avocat américain à lui seul plaidait pendant sept audiences consécutives, consacrées à l'attendrissement des juges sur le sort des phoques. Dans une autre affaire, les plaidoiries orales eurent lieu en novembre ; les arbitres se séparèrent et retournèrent dans leurs pays respectifs, puis revinrent rendre leur sentence en février. Etaient-ils encore sous l'influence des plaidoiries éloquentes et prolongées qu'ils avaient entendues ? D'autre part, les litiges, soumis à un tribunal d'arbitrage, ne doivent pas être des occasions d'effusions oratoires, d'autant plus que les juges ne sont pas des hommes impressionnables comme des jurés. La question de la compréhension rapide des plaidoiries est également un argument contre la procédure orale. Les avantages de la procédure écrite sont au contraire de plusieurs espèces. D'abord, à la lecture, l'esprit a le temps d'examiner avec plus de soins et d'attention les arguments invoqués. Il ne se laisse pas séduire par une éloquence habile et prenante, car il a le temps d'en pénétrer le plus ou moins de profondeur. Les paroles sont d'ailleurs fugitives. Le compte rendu des sténographes n'aura jamais la valeur d'un mémoire, signé de l'auteur. Les parties, de leur côté, peuvent mesurer exactement les termes qui seront ainsi adéquats à leurs pensées. Un orateur peut se laisser entraîner par la chaleur de ses convictions ou la vivacité des débats et ainsi dépasser sa réelle pensée dans une improvisation hâtive, tandis que l'écrivain aura pour lui l'avantage précieux d'une calme méditation. En dernier lieu, plus d'une personne, capable de saisir exactement toute la portée et le sens précis d'un écrit, serait embarrassée de suivre fidèlement le fil d'un discours, prononcé dans une langue étrangère. A raison de ces multiples avantages, il ne faudrait cependant pas vouloir employer exclusivement la procédure écrite, car ce serait faire preuve d'un dogmatisme excessif. La solution raisonnable consiste à consigner par écrit toutes les choses importantes et d'employer la parole le moins possible, en permettant aux arbitres de demander des explications sur un détail ou pour interroger des témoins.

L'on doit également résoudre dans le sens de la discrétion et de la modération la question de savoir si les débats doivent être publics

ou avoir lieu à huis-clos. Dans les rapports des nations, il y a souvent des problèmes délicats au sujet desquels l'opinion publique et l'esprit national s'exaltent et s'enflamment. Dans ce cas, il y a de graves inconvénients à donner libre cours aux interprétations inexactes ou sensationnelles des journaux, dont les informations erronées ou tendancieuses seraient de nature à susciter une agitation nuisible. Les arbitres pourraient être l'objet de certaines pressions et leur impartialité ne saurait qu'en souffrir. Des révélations délicates, faites au cours des débats, pourraient irriter la susceptibilité des Etats, envenimer les rapports entre les parties, tandis que la procédure arbitrale a justement pour but de les calmer. Si, en droit interne, la présence d'un public, admis au débat, est une sorte de contrôle et de garantie de vérité, en droit international il n'en est plus de même. Devant un tribunal d'arbitrage, la curiosité publique, au lieu de pousser au jaillissement de la vérité et de contrôler l'impartialité du juge, se détermine bien souvent suivant la voix impulsive de ses passions nationales. Aussi fût-ce non sans raison qu'à La Haye on décida que les débats ne seront publics qu'en vertu d'une décision du Tribunal, prise avec l'assentiment des Parties.

Les débats sont dirigés par le Président. Cette fonction est remplie d'office par le surarbitre. Des procès-verbaux sont rédigés à chaque séance. Ils sont signés par le Président et par un des secrétaires. Ce sont les seuls actes qui ont un caractère authentique.

Pour se renseigner, le Tribunal lira les mémoires et les contre-mémoires des parties, il demandera aux Parties des éclaircissements sur les points douteux sans que ni les questions posées ni les observations faites par les membres du Tribunal pendant le cours des débats ne puissent être regardées comme l'expression des opinions du Tribunal en général ou de ses membres en particulier. Le Tribunal pourra recourir à l'audition des témoins par la voie de l'enquête et vérifier par des expertises les allégations des Puissances litigantes ou les documents produits. Il pourra même se transporter sur les lieux contentieux si cela est jugé utile. Pour toutes les notifications que le Tribunal aurait à faire sur le territoire d'une tierce Puissance, il s'adressera au gouvernement de cette Puissance de même que quand il s'agira de faire procéder sur place à l'établissement de tous moyens de preuve. Les requêtes, adressées à cet effet, peuvent être refusées, si elles sont jugées de nature à porter atteinte à la souveraineté ou à la sécurité de la Puissance requise. Cette réserve existe également au profit des Etats en litige dont les agents et conseils peuvent donc opposer un refus à une demande d'éclaircissement, jugée inopportune. Quand les agents et conseils ont présenté oralement tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause, quand tous les éclaircissements utiles ont été donnés au tribunal et que celui-ci ne voit plus aucune preuve com-

plémentaire à demander, la clôture des débats est prononcée par le Président.

Au cours des débats, des incidents peuvent se produire et des exceptions être soulevées par les agents et conseils des Parties. Ce sont ces incidents et exceptions que nous allons brièvement examiner à présent.

Une fois acceptée, la mission de l'arbitre devient obligatoire pour lui, au moins moralement. Toutefois, en raison de la gravité des intérêts en jeu, il faut lui permettre de se retirer par simple mesure de convenance, sans l'obliger même à donner les motifs de son abstention, car ces motifs seraient parfois de nature à ne pouvoir être divulgués qu'au détriment de l'une des Parties. Alors, si l'un des arbitres vient à refuser le mandat arbitral ou à se désister après l'avoir accepté, si pour un motif quelconque il ne veut pas ou ne peut pas siéger, le compromis devient caduc, à moins qu'il ne soit pourvu d'avance, dans le compromis, à la vacance. Les arbitres eux-mêmes n'ont pas le droit de remplacer les défaillants à moins d'une stipulation expresse, car les juges arbitraux, étant donné le caractère éminemment personnel et confidentiel de leur mission, doivent être choisis directement par les parties ou indirectement en vertu d'une délégation expresse de leurs pouvoirs électoraux.

Quand une cause *d'incapacité ou de récusation* existait déjà, à la connaissance de tous, au moment de la rédaction du compromis, il y a présomption que les parties n'en ont voulu tenir aucun compte et ont passé outre. Lorsque cette cause est survenue depuis le compromis, en règle générale, à défaut de prendre des conclusions formelles à cet égard avant tout examen de fond devant le tribunal, les Parties sont censées y avoir tacitement renoncé. Toutefois, si la Partie n'a eu connaissance de la cause d'incapacité que lorsqu'elle avait déjà commencé à plaider sur le fond ou si cette cause ne s'est produite qu'à ce moment, l'exception pourra être soulevée à la première audience utile qui suivra le jour où la cause aura été connue. La cause d'incapacité est déférée à l'examen du tribunal arbitral qui a toute compétence pour statuer à cet égard, sous la réserve que les arbitres qui prennent part au jugement soient plus nombreux que ceux contre lesquels l'exception est soulevée. Si c'était le contraire ou si le tribunal comprenait uniquement l'arbitre incapable ou récusé, les Puissances doivent se mettre d'accord pour choisir un ou plusieurs nouveaux arbitres en remplacement de ceux, dépossédés de leurs fonctions.

Quand le compromis est affecté d'une nullité, les parties doivent l'invoquer devant le tribunal arbitral. Leur silence à cet égard vaut ratification tacite. Lorsque la nullité est opposée, les arbitres sont compétents pour statuer en ce qui la concerne pour ne pas donner aux parties le droit d'anéantir à leur gré le contrat conclu. La nullité

reconnue, le tribunal déclare le compromis éteint et se considère comme dessaisi. La décision est aussi définitive et obligatoire que celle par laquelle il statue sur le fond du litige.

L'exception d'incompétence pourra être soulevée au cours des débats. L'arbitre, constitué juge du fond, doit *ipso facto,* être considéré comme investi du droit de déterminer en quoi il consiste. Nous avons déjà eu l'occasion de démontrer que refuser ce droit aux arbitres, c'est mettre l'exécution du compromis à la discrétion absolue des parties et ouvrir à la mauvaise foi le champ immense des manœuvres dilatoires. Les parties litigantes sont du reste toujours en droit de répondre par un refus d'exécution à l'excès de pouvoir des arbitres lorsqu'ils auront excédé les limites de leur compétence, tracées par le compromis.

L'exception de chose jugée existera rarement. Dans une convention qui fut signée entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Espagne, le 12 février 1871, l'art. II accordait un droit de révision pour les décisions des Tribunaux de Cuba, concernant les citoyens des Etats-Unis et prononcées en l'absence des parties ou en violation du droit international. Dans ces conditions, l'on conçoit aisément qu'aucune exception de chose jugée ne soit possible, puisque c'est précisément la décision du Tribunal national qui se trouve être soumise à l'arbitrage, jouant le rôle d'une Cour d'appel.

Dans l'arbitrage au sujet des pêcheries des phoques de la mer de Behring, la question de l'autorité de la chose jugée, résultant du verdict de la Cour de Sitka et de la Cour Suprême des Etats-Unis ne fut soulevée à aucun moment, tandis que dans l'affaire du Phare le gouvernement du Nicaragua fit une vaine tentative d'invoquer l'exception de *res judicata.* La Cour de cassation n'a tenu aucun compte des sentences, rendues au Nicaragua, car autrement il n'y aurait pas eu besoin de recourir à l'arbitrage.

Le problème de l'autorité de la chose jugée peut être soulevé non seulement à l'occasion de sentences émanant des tribunaux nationaux des pays litigants, mais aussi en raison de sentences arbitrales internationales. L'art. 12 du traité de Washington de 1871 soumit par exemple à un second arbitrage « toutes les réclamations, ne provenant pas de faits déférés au tribunal de Genève ». Par conséquent, dès qu'une réclamation quelconque aurait été comprise dans la décision rendue par cette juridiction, l'exception de *res judicata* pouvait lui être opposée. Cette exception existera cependant rarement, car c'est lorsqu'une sentence arbitrale aura été rendue précédemment sur une matière voisine que les compromis désigneront de la façon la plus nette les faits sur lesquels les investigations des arbitres devront porter.

Parmi les incidents susceptibles de se produire au cours des débats et ayant pour effet d'en élargir la sphère primitive, il convient de mentionner les demandes additionnelles et reconventionnelles. Les premières

ne peuvent être acceptées par les arbitres que s'il existe une connexité absolue d'origine entre elles et la demande principale, dont elles ne doivent être qu'un développement. Par conséquent, une demande additionnelle qui n'aurait pas un rapport direct et immédiat avec la demande primitive et principale, ne saurait être accueillie qu'avec l'assentiment des parties et des arbitres, parce que les premières ne sont liées que dans les limites de leur compromis et que les seconds n'ont accepté leur mission que dans cette même mesure. Les arbitres sont juges de la question de savoir si la prétention soulevée forme une demande nouvelle ou un simple développement naturel de la réclamation primitive.

Les demandes reconventionnelles sont formées par le défendeur en riposte à l'action dirigée contre lui. D'après l'art. 17 du règlement de l'Institut de droit international, ces demandes ne peuvent être portées devant le tribunal arbitral qu'en tant qu'elles lui sont déférées par le compromis ou que les deux parties et le tribunal sont d'accord pour les admettre. L'auteur du règlement, Goldschmidt, explique que cette conclusion découle nécessairement de la limitation conventionnelle de compétence, faite par le compromis. Toutefois, au cas où la demande reconventionnelle s'appuie sur la même cause qui sert de base à la demande principale et qu'elle est connexe à celle-ci, on pourrait la considérer comme tacitement comprise dans le mandat arbitral et par conséquent l'accueillir, quitte aux arbitres à l'écarter quand elle n'a été formulée que dans un but dilatoire.

En ce qui concerne *la mise en cause* ou *l'intervention* d'autres Etats ou de personnes tierces, ni les parties ni les arbitres ne sauraient y avoir recours au gré de leurs intérêts. Pour pouvoir mettre en cause un tiers, il faudra que le compromis leur en donne une autorisation spéciale et que les tiers accordent leur consentement préalable. D'une manière analogue, l'intervention spontanée d'un tiers n'est admissible qu'avec le consentement des parties qui ont conclu le compromis. Les arbitres en effet ne peuvent statuer que sur les prétentions qui leur ont été soumises par le compromis ou par un accord de volontés postérieur. C'est la volonté des parties qui crée le contrat d'où ils tirent leur mandat. La vieille maxime romaine : « arbiter nil extra compromissum facere potest » a conservé toute sa force et toute sa raison d'être. Le consentement des parties est donc indispensable pour que le contrat d'arbitrage puisse être modifié. En dérogeant à la fois à la lettre et à l'esprit du compromis et en permettant à un tiers de s'ingérer dans le jugement du litige sans l'assentiment préalable des parties en conflit, les arbitres commettraient un excès de pouvoir de nature à entraîner, le cas échéant, un refus d'exécution de la sentence rendue.

Le problème a été agité dans les rapports entre le Pérou et le Brésil et la Bolivie au sujet d'un territoire. Succédant aux colonies

espagnoles de la vice-royauté de Lima et de l'audience de Charcas, les deux premières de ces Républiques sud-américaines n'avaient pas réussi pendant longtemps à se mettre d'accord sur le tracé de leur frontière. A différentes reprises, des accords furent arrêtés, mais jamais exécutés. Finalement, vers 1902, un traité d'arbitrage fut conclu, soumettant au jugement du gouvernement de la République Argentine les titres de l'une et l'autre des Parties sur la région litigieuse. Peu après la signature du compromis, des négociations furent ouvertes entre la Bolivie et le Brésil, à l'effet d'arriver à un arrangement en ce qui concerne une partie des territoires, déjà soumis à l'arbitrage argentin. En vain le Pérou avait-il demandé de participer à ces négociations, portant sur un objet qui, de l'aveu même du Gouvernement brésilien, était « litigieux entre le Brésil, le Pérou et la Bolivie ». Les pourparlers, poursuivis en dehors du Gouvernement de Lima, aboutirent à un traité, signé à Pétropolis le 17 novembre 1903 et par lequel la Bolivie transférait au Brésil tous ses droits, portant sur une partie des territoires que le compromis de 1902 avec le Pérou avait déjà déférée à l'arbitrage du gouvernement de Buenos-Ayres.

En présence de ces faits, deux questions se sont posées. Du fait de la cession à un Etat tiers des droits de l'un des Etats en litige sur une partie des territoires, soumis à l'arbitrage, peut-il résulter :

1° pour l'Etat cédant, le droit de réclamer la réduction de l'arbitrage à la portion du territoire contesté, restée en dehors de la cession, et

2° pour l'Etat cessionnaire la possibilité d'intervenir dans l'instance en ce qui concerne les territoires compris dans cette cession ?

A ces questions, il faut répondre par la négation pour les raisons suivantes. Le compromis a un objet concret bien déterminé. Il n'existe ni pour un litige imaginaire, ni pour un adversaire fictif. Dès la signature de la convention d'arbitrage, chacun des Etats en litige a un droit acquis à plaider devant l'arbitre choisi contre l'autre Etat contractant, et à plaider contre lui sur la contestation telle qu'elle a été définie par leur accord. Par conséquent, la volonté unilatérale de l'une d'elles est impuissante, soit à modifier l'objet du litige en l'étendant ou en le restreignant au delà ou en deçà des termes du compromis, soit à charger les personnes engagées au procès, en substituant à l'un des plaideurs un tiers Etat. En appliquant ces idées au traité de Pétropolis, nous voyons qu'il n'est pas l'œuvre des Etats en litige, mais de l'un d'eux, la Bolivie, et d'un Etat tiers, le Brésil. Il est donc sans valeur vis-à-vis du Pérou qui n'a pas participé à sa négociation et qui a en plus protesté contre sa conclusion dès qu'il en a eu connaissance. Le traité de Pétropolis est une « res inter alios acta » qui ne saurait être invoquée contre le Pérou ni pour permettre à la Bolivie de restreindre l'objet de l'arbitrage, ni pour autoriser le Brésil à intervenir au procès en vue de plaider sur une partie du litige, au lieu et à la place de la Bolivie. Du compromis

de 1902, le Pérou tient un droit acquis à faire juger par l'arbitre argentin la totalité du différend, défini dans cet accord. « Pendant que la cause est devant des arbitres », dit Grotius, « les choses doivent demeurer dans l'état où elles étaient, tant pour ne former aucun préjugé en faveur de l'une ou de l'autre des parties que parce qu'il est difficile de recouvrer ce dont on a été une fois dépossédé ».

L'on a également fait remarquer avec beaucoup de raison que l'arbitre n'avait pas à statuer sur le partage d'une masse territoriale mais sur l'indentité d'une frontière, considérée comme ligne. « La sentence ne porte pas directement sur une quantité, mais directement sur une indentité. La quantité est susceptible de plus ou de moins. L'indentité n'est susceptible que d'être ou ne pas être. Une ligne peut être autre, elle ne peut pas être moindre. Une masse est divisible, une frontière ne l'est pas » (1).

En second lieu, le traité de Pétropolis ne saurait amener un changement quelconque quant aux personnes, engagées dans le conflit. De même que le Pérou avait un droit acquis à voir l'arbitre statuer sur la totalité du différend, de même il avait un droit acquis à ne plaider, dans ce litige, que contre la Bolivie. D'autre part, la mise en cause, même opérée conjointement par la Bolivie et le Pérou, ne saurait être obligatoire ni pour le Brésil, libre de ne pas répondre à une pareille invitation, ni pour l'arbitre qui ne saurait être forcé de juger relativement à un plaideur dont ne parlait pas le compromis, charte de sa magistrature temporaire. L'intervention spontanée du Brésil en dehors du consentement des parties et de l'arbitre ne serait pas davantage recevable. Contre son exclusion des débats, c'est en vain qu'il prétendit qu'ayant acquis sur une partie des territoires litigieux les droits de la Bolivie, il serait juste que, par voie de subrogation, il eût la possibilité de venir les défendre à la place du cédant qui, en ayant touché le prix, s'en désintéresserait. En effet, ses intérêts ne sont pas compromis par son absence parce que, à raison du caractère relatif de la chose jugée, la sentence de l'arbitre serait pour lui « res inter alios judicata ».

Lorsque tous les incidents et exceptions ont été réglés et le tribunal se juge suffisamment renseigné, la période de débats prend fin pour donner place à celle des délibérations qui ont lieu à huis-clos et qui restent secrètes pour sauvegarder la liberté des arbitres. Dans les règles de la Conférence de La Haye, aucune disposition n'est édictée en ce qui concerne la présence des arbitres. Dans le silence des textes, on doit appliquer en général les règles ordinaires, inspirées par le souci d'une bonne administration de la justice. Sous les divergences des dispositions des différents pays, il y a en cette matière un fond commun. Ainsi, une règle qu'on doit considérer comme essentielle est que les arbitres doivent

(1) R. G. D. I. P. 1906. 319.

délibérer et discuter en commun. Une décision ne sera réputée exacte et sérieuse que si des observations ont été échangées entre tous les membres du tribunal, s'ils ont fait valoir les raisons qui les amènent à se décider dans tel ou tel sens, parce que c'est seulement dans ces conditions que la sentence est l'expression finale de l'opinion qui s'est dégagée de la discussion générale. Cette solution a été adoptée par l'Institut de droit international et la presque totalité des auteurs. Fiore par exemple proclame nettement que l'intervention personnelle de tous les arbitres doit être considérée comme indispensable pour la validité de toute délibération, soit qu'elle est prise pour décider la question principale, soit qu'elle l'ait été pour trancher une question accessoire.

Quelle sera la solution à adopter au cas où l'un ou plusieurs des arbitres ne peuvent pas ou ne veulent pas prendre part à la délibération ? Des auteurs comme sir Robert Phillimore et Merighnac soutiennent qu'alors la majorité suffira, car l'absence d'un arbitre peut être le fait d'un parti pris ou d'une intrigue et qu'il n'est pas admissible qu'il puisse, par mauvaise foi ou simple négligence, paralyser l'action du tribunal. D'autres publicistes comme Calvo, estiment cette solution erronée et de nature à entraîner de graves abus parce que rien n'est plus vaste que le champ de l'équité et qu'une libre appréciation pourrait facilement se transformer en arbitraire. Ils demandent qu'on ne se contente pas seulement de constater le mauvais vouloir du juge, mais qu'on prenne ensuite les mesures nécessaires pour pourvoir à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination ou en cas d'impossibilité, qu'on dissolve le tribunal arbitraire. C'est à la première solution que s'est ralliée la Conférence de La Haye en 1899, lorsqu'elle proclama, dans l'art. 51 : « le refus d'un membre de prendre part au vote, doit être constaté dans le procès-verbal ». A la seconde conférence, cette phrase a été rayée dans le but de ne pas ressusciter au dehors du tribunal un litige qui doit être enterré dans son enceinte, et pour ne pas ouvrir de nouvelles discussions sur un sujet que la procédure arbitrale avait pour but de régler en paix.

Lorsque la délibération est terminée, l'on procède au vote qui doit indiquer dans quel sens est la majorité. Dans le silence du compromis, on se contentera de la majorité relative. Doit-on mettre dans la sentence que la solution fut donnée ou non à la majorité ? Faut-il permettre à ceux des membres qui sont restés en minorité, de constater et de motiver, en signant, leur dissentiment ? En effet, il peut y avoir dissentiment et l'arbitre, en désaccord avec ses collègues, peut désirer que l'on constate. Cela se comprend particulièrement quand il s'agit du juge de la partie condamnée. C'est cependant une pratique peu recommandable. Aux yeux de certains auteurs, le tribunal augmente l'autorité morale de sa sentence en indiquant qu'elle a été rendue à l'unanimité. Mais il n'est pas à espérer que tous les arbitres soient toujours d'accord. Il y aura

donc des sentences arbitrales de valeur morale différente, ce qui n'est pas sans présenter de graves inconvénients. La procédure arbitrale doit avoir la confiance des peuples et éviter ce qui pourrait la miner. Or, en permettant aux membres qui sont restés en minorité de constater ouvertement leur dissidence, l'on ouvre de nouveau les discussions qu'on avait pour but de clore, l'on s'expose au danger d'éveiller des soupçons sur les mérites de la sentence. D'autre part, il ne faut pas mettre les arbitres dans une situation pénible. Lorsque les arbitres de la partie succombante partagent courageusement l'opinion de leurs collègues, on les place dans une situation fâcheuse si l'on souligne qu'ils ont condamné leur propre gouvernement. Il ne faut surtout pas oublier de sauvegarder autant que possible les amours-propres en jeu et de faciliter à la partie qui succombe, l'acceptation de la sentence. En tant que c'est le tribunal qui statue et rend la sentence, il n'y a pas à regarder si cela se fait à la majorité ou à l'unanimité.

Une question qui a soulevé beaucoup de discussions est celle de savoir si la sentence arbitrale doit être motivée ou non. Il y a des précédents dans les deux sens opposés. Des sentences non motivées se trouvent surtout dans les arbitrages par souverain. Les chefs d'Etat craignent en effet de voir les motifs de leurs sentences ou critiqués ou retournés contre eux. Leurs décisions se rapprochent de celles des anciens oracles par leur caractère autoritaire et sibyllin.

En 1890, l'éminent professeur italien Fiore écrivait dans son Droit international codifié : « La sentence arbitrale sera rédigée par écrit. Elle contiendra l'exposé des motifs de fait et de droit, ainsi que les dispositions adoptées relativement aux points controversés ». A la Conférence de La Haye, en 1899, M. de Martens se fit le champion éloquent de la non-motivation des sentences dans le but de ne pas être obligé de dire des choses désobligeantes pour la partie condamnée. « Si les arbitres, dit l'illustre jurisconsulte russe, dans un grand tribunal d'arbitrage, sont d'accord pour reconnaître les torts de leur propre gouvernement, ils pourront, suivant leur conscience, se rallier à la sentence de la majorité. Mais si on les oblige à motiver cette sentence et ainsi à critiquer la politique de leur gouvernement, ils se trouveront dans l'impossibilité de signer. D'ailleurs, des circonstances peuvent se produire où l'obligation de motiver constituerait un obstacle à obtenir une décision absolument juste ». A ces arguments, le premier délégué de la France, M. Bourgeois, répondit avec beaucoup de justesse qu'il n'y avait qu'à rédiger autrement les motifs sans se soustraire à l'obligation d'en formuler. Il y a presque toujours possibilité de motiver la sentence sans blesser qui que ce soit, en employant des formules assez diplomatiques. L'obligation de motiver, sans être éludée, comporte des degrés et des nuances qui permettent d'obvier aux inconvénients signalés.

Après de longues discussions, on finit par admettre le principe qu'

toute sentence doit être motivée, parce que c'est là une garantie considérable et qu'on contribue au progrès de l'arbitrage en le faisant quitter la sphère politique pour entrer dans la sphère judiciaire. Or, au point de vue judiciaire, on ne conçoit pas une sentence non motivée. L'absence de considérants fait que la décision arbitrale manque par cela même d'un de ses éléments essentiels et ne mérite plus à vrai dire le titre de jugement. Sans un exposé de motifs, comment apprécier équitablement le bien fondé de la justice ? Même si elle repose sur des motifs exacts qui n'ont pas été portés à la connaissance du grand public, la décision perdra nécessairement de ce fait une grande partie de sa valeur morale. Comme elle ne peut pas être contrôlée, elle ne s'imposera que difficilement au respect de tous. Il ne suffit pas d'alléguer que le tribunal arbitral, constitué par la confiance des parties, n'a pas à être jugé et que la justice ne doit pas être une chose dans laquelle chacun a le droit de promener ses investigations. Le jugement ne doit pas être une réalité mystique, inaccessible aux humains. Au contraire « il importe au plus haut degré non seulement que la justice soit juste, mais qu'elle le paraisse. Il ne faut pas qu'on puisse supposer que des influences diverses ont pu s'exercer et que les juges ont tenu compte de considérations autres que celles de la justice. La sentence alors n'aura pas seulement pour effet de terminer le litige actuel, elle aura une valeur morale indiscutable. La justice est la lumière de la vérité. Il faut qu'elle se montre sous une forme sensible. Les motifs, s'ils sont une garantie exigée par la loi de procédure, sont un besoin de la société internationale ».

En effet, la force d'une décision arbitrale réside plutôt dans les considérants que dans la décision elle-même, et l'obligation de motiver est une garantie de justice pour les parties litigantes. Une même décision peut reposer sur deux ordres de motifs bien différents. Si la décision ne s'explique pas à cet égard, comment pourra-t-on déterminer l'ordre de motifs sur lequel les arbitres se sont appuyés, comment dégager des diverses sentences arbitrales une jurisprudence assez certaine pour constituer l'un des éléments de formation du droit international ? Une décision motivée va en effet plus loin que le litige actuel.

D'après l'art. 78 de la convention de La Haye 1907 la sentence arbitrale motivée mentionne les noms des arbitres. Elle est signée par le Président et par le Greffier ou le Secrétaire, faisant fonctions de greffier. Elle est ensuite lue en séance publique, les Agents et les Conseils des Parties présents ou dûment appelés. Même si les débats se sont passés à huis-clos, la sentence doit être lue en séance publique, la publicité étant utile comme garantie d'une bonne justice. Le prononcé de la sentence doit avoir lieu dans les délais fixés par le compromis. A l'expiration de ce laps de temps, les arbitres sont sans pouvoir et la sentence, rendue hors de ces délais, doit être considérée comme nulle, à moins

d'un accord entre les parties contractantes pour proroger ces délais, lorsque des retards sont survenus, par exemple à raison d'incidents soulevés au cours des débats.

Quel effet va produire la sentence ? L'on trouve ici une notable différence, d'une part avec les conseils d'un médiateur, d'autre part, avec la sentence d'arbitres dans une affaire privée. La médiation est en effet un conseil plein d'autorité, une opinion impartiale, ayant par elle-même une grande autorité morale, mais qui ne devient pas pour cela obligatoire pour les parties litigantes. Celles-ci restent libres de se conformer ou non à la proposition du médiateur. Chaque Etat demeure ainsi maître souverain de ses destinées, parce que les conseils qui lui sont donnés n'ont pas un caractère obligatoire.

En ce qui concerne une sentence arbitrale intervenue dans une affaire entre particuliers, elle n'a pas, par elle-même, autorité exécutoire, parce que les particuliers ne peuvent pas donner aux agents de la force publique l'ordre d'intervenir pour en assurer l'exécution. Dans les différents pays, spécialement en France, elle ne peut être revêtue de l'exequatur que par une ordonnance du Président du Tribunal de première instance, dans le ressort duquel elle a été rendue. Il n'y a rien de semblable pour la sentence dans un arbitrage international. Elle vaut par elle-même, elle a autorité de chose jugée. Mais cette autorité ne résulte pas comme précédemment d'un acte d'un tribunal, fonctionnant ordinairement, mais du compromis, qui est un contrat par lequel les parties en litige donnent aux arbitres le pouvoir de juger leurs prétentions respectives et s'engagent par là même à se soumettre de bonne foi à la sentence. Les parties ne doivent pas se soustraire aux conséquences de sentences, régulièrement rendues, pas plus qu'elles ne doivent le faire à l'égard d'un traité valablement conclu, qui règle leurs droits et devoirs respectifs. En somme, si la sentence est obligatoire pour les parties, c'est à titre conventionnel, parce qu'il y a eu promesse de se soumettre à la sentence des arbitres qu'elles ont chargés de trancher leur différend. La force obligatoire de la sentence arbitrale, qui est un contrat international, n'est cependant qu'une force morale. Il importe en effet de ne pas confondre deux notions essentiellement distinctes, d'une part la force obligatoire de la sentence et de l'autre sa force exécutoire, c'est-à-dire les voies et moyens nécessaires à son exécution. Comme il n'existe aucune institution au-dessus des Tribunaux arbitraux, la sentence rendue par eux se trouve livrée en quelque sorte à la bonne volonté de la partie condamnée. Faute de sanction matérielle supra-nationale, il n'y a qu'une sanction morale qui n'est cependant pas à dédaigner.

Jusqu'à présent, les sentences ont été exécutées, même lorsqu'elles étaient de nature à être désagréables à l'une des parties, et qu'un mécontentement s'était manifesté de la part de l'arbitre représentant spécialement cette partie. Rarement, le mécontentement d'un arbitre a

été manifesté dans des termes aussi vifs que dans l'affaire de l'*Alabama*. Sir Alexandre Cockburn refusa de signer la sentence, s'en alla de la salle des séances en faisant claquer les portes et en déposant un mémoire énorme où il faisait une foule d'objections moins contre la sentence qu'à l'égard du traité en vertu duquel elle avait été rendue. Il terminait cependant en disant : « Bien que la décision du Tribunal me paraisse justifier ces objections, j'espère que le peuple anglais l'accueillera avec la soumission et le respect dus à la décision d'un Tribunal dont il a consenti librement à accepter l'arrêt ». Cette fin indique le motif décisif pour lequel les sentences ont toujours été acceptées : c'est qu'on avait recouru à l'arbitrage volontairement, que chaque partie avait pu envisager en connaissance de cause la possibilité d'être condamnée. Si malgré cette éventualité, on accepte l'arbitrage, c'est qu'en fin de compte, on préfère une sentence défavorable à l'absence de tout règlement.

Une sentence arbitrale n'a donc pas force exécutoire parce qu'on ne peut pas assurer son exécution par une force internationale. Elle n'a que force obligatoire, ce qui oblige la partie condamnée à prendre les mesures nécessaires pour son exécution. Parfois ce ne sera pas très aisé parce que le gouvernement aura besoin d'autorités, distinctes de lui-même. Il peut se faire que l'autorité qui a eu qualité pour conclure le compromis et prendre l'engagement de se soumettre à la sentence, ne soit pas la même que celle qui peut directement pourvoir à son exécution, ce qui peut susciter des difficultés d'ordre constitutionnel. Ce fait aurait pu se présenter dans l'affaire des « Alabama claims ». En Angleterre, les traités internationaux sont conclus par la Couronne sans être soumis au Parlement. Conformément à ce principe constitutionnel, le traité de Washington du 8 mai 1871 ne fut pas soumis au Parlement, mais simplement conclu par le Cabinet sous sa responsabilité. La sentence condamna la Grande-Bretagne à payer une indemnité de 15 millions et demi de dollars. Or, pour les trouver, il fallait le concours du Parlement. Dans ces conditions, on aurait pu concevoir qu'il y ait des divergences de vue entre ces deux autorités. Sans doute, l'on pourrait objecter à cela qu'au point de vue de la constitution, le pays a été obligé par une autorité qui en avait le droit. La promesse doit donc être tenue et les diverses autorités qui peuvent seules concourir à son exécution doivent le faire pour dégager la parole donnée. La personnalité de l'Etat dans les rapports internationaux est en effet indivisible. L'Etat n'est-il pas toujours responsable de l'action de tous ses pouvoirs en ce qui concerne une convention qu'il a signée ? Des difficultés pourraient néanmoins se produire le cas échéant. Il faut pour cela que les gouvernements soient prudents et ne prennent pas à la légère des engagements dont l'exécution demanderait un autre concours que le leur.

Aux Etats-Unis, une difficulté d'ordre constitutionnel s'est élevée

entre le Président Roosevelt et le Sénat. Il s'agissait de savoir si un traité général d'arbitrage, ayant été approuvé par le Sénat, les compromis en exécution de ce traité général devaient être également soumis à cette même autorité. Le Sénat qui le soutenait, l'a emporté. Au point de vue constitutionnel, l'Union est liée, mais si la sentence condamne l'Union à payer une indemnité, il faudra le concours du Congrès. Ainsi l'autorité qui assure l'exécution n'est pas la même que celle qui a pris l'engagement.

Dans l'histoire parlementaire de la France, une difficulté du même genre s'est élevée à propos d'un traité conclu le 4 juillet 1831 avec les Etats-Unis pour régler de très anciennes réclamations. De nombreux navires américains avaient été saisis irrégulièrement entre 1806 et 1812. Des réclamations avaient été faites d'une manière incessante par les Etats-Unis qui demandaient 70 millions d'indemnité. La Convention leur en alloua 25. La somme devait être payée à certaines échéances, prévues par le traité, qui pouvait être considéré comme équivalant à une sentence arbitrale. Or, sous la Charte de 1830 comme sous celle de 1814, le Roi concluait les traités sans les soumettre aux Chambres. Celui du 4 juillet 1831 avait été fait conformément à ce principe. Mais il fallait s'adresser au Parlement pour obtenir les crédits nécessaires. Une discussion s'engagea à la Chambre des Députés et le traité fut rejeté au scrutin secret. Mais ce vote visait surtout le Ministre des Affaires Etrangères, le duc de Broglie, qui présentait le traité. Ce n'était pas lui qui l'avait conclu, mais il l'acceptait et le défendait. Devant l'opposition, il se retira. Le ministère fut changé et les crédits demandés furent accordés sans difficultés à son successeur. Le Gouvernement français lui-même n'avait pas considéré le rejet du début comme définitif. Il le présenta aux Etats-Unis comme un simple ajournement. Mais le cabinet de Washington avait déjà tiré une lettre de change sur le Ministre des Finances pour la première échéance. Ce dernier n'ayant pas les fonds nécessaires, l'on dressa un protêt, ce qui n'était pas sans causer un scandale. Les Etats-Unis prétendirent qu'il y avait violation de la parole donnée, bien qu'en fait cette prétention ne fût pas fondée.

A l'heure actuelle, les conventions d'arbitrage en France sont placées sous l'empire de l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui statue sur les rapports internationaux, mais sur l'interprétation de laquelle l'accord ne règne pas. L'article en question pose d'abord une règle et établit ensuite des exceptions. La règle est que le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres dès que la situation le permet. L'on indique ensuite un certain nombre de traités pour lesquels l'autorisation préalable des Chambres est nécessaire. L'on entend souvent dire que les Chambres ratifient les traités, ce qui est une erreur, la ratification étant essentiellement un acte de pouvoir exécutif. La vérité est que la ratifica-

tion ne peut quelquefois intervenir qu'après une autorisation. La distinction n'est pas une chinoiserie juridique, car lorsque les Chambres ont accordé au Président de la République le droit de ratifier, cela ne veut pas dire que la convention le sera nécessairement. Les circonstances peuvent la rendre peu désirable. C'est ainsi que certaines conventions n'ont jamais été ratifiées. Une ne le fut que six ans après que le Président y avait été autorisé.

Dans l'énumération des traités qui requièrent l'autorisation préalable des Chambres ne se trouvent pas les conventions d'arbitrage, ce qui ne veut pas dire qu'elles échappent à la procédure de l'intervention parlementaire, mais simplement qu'il faut certaines conditions particulières. Une convention d'arbitrage de nature à engager les finances de l'Etat doit être soumise au Parlement. Par exemple, une réclamation contre le Gouvernement français lui demande une indemnité à raison de certains faits. Le résultat de la sentence pourra être une condamnation de la France. Il est alors juste de dire que ce traité engage les finances de l'Etat et de ce chef il ne peut être ratifié qu'après une autorisation parlementaire préalable. C'est ainsi qu'une convention signée en 1880 avec les Etats-Unis fut soumise aux Chambres. Par cette convention, on devait régler des réclamations réciproques, soit pour des faits de la guerre de Sécession, soit pour ceux de 1870-71, survenus en France. La condamnation de la France a été insignifiante, quelques centaines de mille francs, celle des Etats-Unis de 2 ou 3 millions. Mais l'éventualité de cette condamnation suffisait pour pouvoir dire que le traité engageait les finances de l'Etat.

De même si un compromis a pour objet d'obtenir l'interprétation d'un traité soumis au contrôle parlementaire, les Chambres doivent intervenir en vertu de la règle générale d'après laquelle celui-là seul peut interpréter avec autorité une loi qui peut la faire. Sous couleur d'interprétations, il peut y avoir une modification. Or, le gouvernement ne peut pas à lui seul modifier un traité qu'il ne peut pas conclure seul. C'est ainsi que l'on a admis que tous les traités qui ont pour effet direct une modification législative doivent être soumis au Parlement.

La même solution a été adoptée lorsqu'il s'agit de statuer au sujet des droits des Français en pays étranger. Des Français ont par exemple été victimes de voies de faits à l'étranger et l'on a convenu de soumettre les réclamations à l'arbitrage. Dans ce cas, le compromis doit être approuvé par les Chambres. Un compromis de ce genre, conclu en 1881 avec le Chili fut soumis au Parlement. Il y a cependant une série de compromis qui n'ont pas été soumis à cette procédure parce qu'il s'est agi de réclamations du Gouvernement français dans l'intérêt de particuliers, victimes de faits arbitraires ou violents, et parce que le gouvernement avait convenu avec le gouvernement étranger de les régler par arbitrage après avoir fait accepter ce mode de règlement

par les intéressés. S'il s'était agi de faire un règlement d'autorité sans l'avis des intéressés, on comprendrait que la disposition de la Constitution sur les droits des Français en pays étranger exige l'approbation préalable du Parlement. Lorsqu'une convention d'arbitrage intervient pour un acte arbitraire à l'égard d'un agent du Gouvernement français, elle est considérée comme une affaire d'administration du ressort naturel et exclusif du gouvernement. Il n'y a plus besoin de la soumettre au Parlement. C'est ainsi que fut envisagé le compromis du 4 novembre 1909 sur l'affaire des déserteurs de Casablanca.

Un cas auquel on a peu pensé est celui où il faudrait obtenir le respect de la sentence par les Tribunaux du pays. Le litige peut avoir porté sur l'interprétation d'un traité, créant des droits pour les particuliers, par exemple, sur la propriété littéraire ou industrielle. L'on prétend que ce traité a été mal interprété par les tribunaux. Les droits résultant de la convention au profit des nationaux d'un pays sont méconnus par suite de la jurisprudence d'un pays déterminé. Il y a matière à arbitrage. Le tribunal arbitral donne à la cause litigieuse une interprétation en sens contraire à celle de la jurisprudence locale. Il faut alors qu'à l'avenir, l'interprétation du tribunal arbitral soit acceptée par les tribunaux. Le pouvoir législatif qui seul peut poser des règles obligatoires pour les tribunaux, doit alors s'approprier cette nouvelle interprétation et la faire passer dans la législation, ce qui se fait souvent sous forme d'une loi interprétative.

Comme tout jugement, la sentence arbitrale n'a qu'un effet relatif. Le principe de la relativité de la chose jugée est aussi certain en droit international qu'en droit interne. La sentence arbitrale emprunte son caractère obligatoire au compromis qui l'a rendue possible et, comme lui, elle ne peut valoir que dans les rapports des parties contractantes. En droit, elle n'a vis-à-vis des tiers qui sont restés étrangers au procès, aucun effet, elle est une « res inter alios acta ». Il y a là une combinaison à la fois de l'autorité de la chose jugée et de l'effet relatif d'une convention. En droit privé, l'effet d'une convention ne s'étend qu'aux parties contractantes. Dans les rapports internationaux, des tierces Puissances se sont plaintes des dispositions d'une sentence qu'elles considéraient comme contraire à leurs intérêts. Il pourrait en effet se faire qu'une solution préjuge d'un litige existant entre l'une des parties et cette Puissance tierce. A La Haye, en 1907, on a prévu le cas qui peut être assez fréquent où un litige s'élève entre deux Puissances relativement à un traité qu'elles ne sont pas seules à avoir conclu. La solution est donnée par l'art. 56. Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Puissances que les parties en litige, celles-ci notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces Puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation con-

tenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard. Pour celles qui ont évité d'intervenir dans le procès, la sentence ne produit évidemment pas d'effet juridique. Il peut y avoir une acceptation de fait, mais elle n'est pas obligatoire.

EFFETS DE LA SENTENCE ET CAUSES DE NULLITÉ

Voies de recours.

En principe, une sentence arbitrale doit être acceptée par les parties en vertu de l'engagement contenu dans le compromis. La sentence une fois rendue est *définitive* et ne peut pas être modifiée par les juges eux-mêmes. Le juge a terminé sa mission temporaire dès qu'il a rendu son jugement. Ce n'est pas comme quand il s'agit d'une juridiction permanente ordinaire à laquelle on peut demander de relever une erreur et de se rétracter.

La sentence arbitrale est sans appel. L'on n'a pas à parler des voies de recours, parce que cela supposerait une autre juridiction qui n'existe pas et que la juridiction première est essentiellement temporaire, de sorte qu'elle cesse d'exister aussitôt la sentence rendue. Mais peut-on exiger des gouvernements en litige qu'ils acceptent une sentence arbitrale quelle qu'elle soit, en alléguant qu'un arbitrage, destiné à terminer une difficulté, ne doit pas être le point de départ d'un nouveau conflit pour ne pas aller à l'encontre de son but pacificateur ? C'est difficile à admettre. Il faut se contenter de dire qu'une sentence est présumée juste tant qu'on n'a pas refusé de l'exécuter. Une sentence peut contenir des décisions irrégulières, être entachée de nullité, dans le cas par exemple où les arbitres ne se seraient pas renfermés dans les termes du compromis, charte de leur magistrature temporaire, lorsqu'ils auraient statué après le délai fixé.

Pour que la sentence arbitrale soit obligatoire pour les Etats en litige, il faut d'abord que le compromis qui a institué la juridiction arbitrale, soit valable et ensuite que l'arbitre, en prononçant son jugement, se soit strictement tenu dans les limites qui lui sont tracées par le compromis. L'arbitre ne tient ses pouvoirs que du compromis et la sentence qu'il prononcerait sur des contestations qui ne lui sont pas spécialement soumises manque de toute base juridique et peut être considérée comme nulle et non avenue par les Etats dont il aurait méconnu les intentions.

Il faut alors engager un débat juridique par la voie ordinaire de la diplomatie. Parfois, l'on conviendra d'un nouvel arbitrage, mais cela se fait rarement. Des sentences même singulières ont été acceptées dans un esprit de conciliation ou sous la menace d'un recours à la force.

La doctrine et la pratique gouvernementale révèlent cependant des

causes de nullité et des cas de révision de sentences arbitrales, qu'il importe d'examiner.

Suivant Vattel, les parties ne sauraient se soumettre à la décision des arbitres, qui se seraient dépouillés de leur qualité, en prononçant une sentence injuste et contraire à la raison. Il ajoute : « On ne doit pas craindre qu'en accordant aux parties la liberté de ne pas se soumettre à une sentence injuste et déraisonnable, nous ne rendions l'arbitrage inutile ; et cette décision n'est pas contraire à la nature de la soumission et du compromis ». (L. II. 305).

Pour Sir Travers Twiss, les nations doivent se soumettre de bonne foi à la décision de l'arbitre, à moins que cette décision n'implique une dérogation manifeste aux termes du compromis, ou qu'elle ne soit absolument contraire aux règles de la justice et par conséquent, ne puisse servir de base à une convention internationale valable, ou qu'elle ne soit le résultat d'une fraude ou d'une connivence entre l'arbitre et l'une des parties. (Chap. II. p. 7).

Geffken soutient que la sentence arbitrale est susceptible d'être attaquée : 1) si le tribunal a clairement outrepassé ses pouvoirs ; 2) si les arbitres se sont rendus coupables d'une violation de droit, soit formelle, soit matérielle, par exemple corruption, manque de bonne foi ou d'impartialité à l'égard des dépositions des deux parties ; 3) si les termes de la sentence arbitrale sont ambigus (page 210). Fiore énumère comme suit les cas dans lesquels la sentence arbitrale peut être entachée de nullité : 1) si toutes les questions et toutes les parties de la sentence n'ont pas été l'objet de la délibération de tous les arbitres réunis ; 2) si les arbitres ont statué *ultra petita*, c'est-à-dire sur des points qui ne sont pas indiqués dans le compromis ; 3) si elle n'est point motivée ou si le dispositif est incohérent ou si elle n'est pas susceptible d'exécution ; 4) si elle repose sur une erreur ou a été surprise par dol ; 5) si elle est contraire au droit international, si les formes nommément stipulées dans le compromis sous peine de nullité n'ont pas été observées.

L'institut de droit international votait, dans la session à La Haye le 28 août 1876, un article (27) ainsi conçu : « La sentence arbitrale est nulle en cas de compromis nul ou d'excès de pouvoir ou de corruption prouvée d'un des arbitres ou d'erreur essentielle ». Cette formule souple et générale renferme à peu près tous les cas de nullité proposés par les auteurs.

La nullité et la révision de la sentence arbitrale furent l'objet, à la Conférence de La Haye, en 1899, d'intéressantes discussions.

Dans la séance du 1er juillet, le principe de la révision fut admis. La rédaction de M. Holls dispose : « La révision de la sentence arbitrale ne peut être demandée qu'au tribunal qui l'a rendue et seulement à raison de la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, au moment de cette sentence, a

été inconnu du tribunal et des parties. La procédure de révision ne peut être ouverte que par une décision du tribunal, déclarant la demande recevable, constatant expressément l'existence du fait nouveau et lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent. Aucune demande en révision n'est recevable trois mois après la notification de la sentence ». En présence d'une vive opposition à ce projet, M. Asser proposa un système transactionnel. Sans considérer cependant le droit à la révision comme une conséquence naturelle de tout recours à l'arbitrage, l'on permettrait seulement aux parties de se réserver expressément ce droit dans le compromis. M. de Martens, partisan de la paix, même au mépris du droit, s'éleva avec force contre tout procédé qui serait de nature à provoquer de nouvelles discussions et à enflammer de nouveau les passions. Le délai de révision n'est à ses yeux qu'un excellent prétexte pour découvrir par tous les moyens imaginables des faits nouveaux dans le seul but de se soustraire à l'exécution de la sentence. D'ailleurs, en admettant la révision on enlèverait toute force morale obligatoire à un jugement, rendu dans ces conditions, et en outre le sentiment de responsabilité disparaîtrait chez les arbitres.

M. Holls fit alors remarquer très finement que si le but de l'arbitrage est de terminer absolument un litige, ce principe a trouvé une limite rationnelle dans la phrase célèbre de Lincoln « Nothing is settled until it is settled right ». Si l'on ne veut pas courir le risque de voir la décision rejetée par la partie qui en souffre, il faut prévoir la possibilité de rectifier les erreurs évidentes. Il faut tâcher de trouver un juste milieu entre deux extrêmes, celui de perpétuer une injustice et celui de laisser ce différend ouvert. Aux yeux de M. Holls, l'autorité morale du jugement, au lieu d'être compromise, sera rehaussée, puisque l'on pourra désormais corriger les erreurs. Quant à la crainte de voir diminuer le sentiment de responsabilité des arbitres, l'obligation de revenir sur leurs sentences les contraindra au contraire à juger avec tout le soin désirable.

La formule transactionnelle suivante fut finalement adoptée (art. 55) : « Les parties *peuvent* se réserver dans le compromis de demander la révision de la sentence arbitrale. Dans ce cas, et sauf convention contraire, la demande doit être adressée au tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des débats, était inconnu du tribunal lui-même et de la partie qui a demandé la révision. La procédure de révision ne peut être ouverte que par une décision, consacrant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant à ce titre la demande recevable. La compagnie détermine le délai dans lequel la demande de révision doit être formée ».

A la Conférence de 1907, M. de Martens resta l'adversaire irréductible de la révision qu'il considérait comme contraire à l'idée d'arbitrage. M. Choate considérait au contraire que le seul objet de l'arbitrage est la justice et que chaque tribunal doit, afin même de garder la confiance publique, laisser place au droit de revenir sur ses erreurs. M. Ruy Barbosa soutint également que la révision est de l'essence même de l'arbitrage. Du moment que dans le droit privé, on reconnaît aux parties le droit de faire réviser des sentences viciées, il doit en être de même, *a fortiori,* quand les parties sont des Etats. L'on ne saurait, sans nuire, à l'autorité de l'arbitrage, assurer à des jugements viciés le privilège de l'incontestabilité. « Il faut nous bien tenir à l'idée que l'arbitrage n'est qu'un instrument de paix que parce qu'il est un instrument de justice ». En effet, si élevée que soit leur mission de régler les différends entre Etats, si étendue que soit leur connaissance du droit des gens, les arbitres ne sauraient, pas plus que les autres hommes, se soustraire à l'infinie variété des contingences qui vicient le jugement des humains. Les peuples auront d'autant plus recours à l'arbitrage qu'ils sauront que les erreurs contenues dans le jugement seront réparées et qu'en définitive, le dernier mot sera au droit. En permettant aux parties d'attaquer une sentence, entachée de nullité, on se rapproche d'une plus haute conception de la justice et on augmente par là même l'autorité morale de la sentence. Le délai de révision a incontestablement pour effet de prolonger le conflit, mais la brièveté du délai en atténue singulièrement les inconvénients.

Quoi qu'il en soit, les idées de M. de Martens ont prévalu puisque les parties ne peuvent user de la faculté de faire reviser la sentence qu'en vertu d'une clause formelle du compromis et à la condition que le fait nouveau et jusqu'alors inconnu des parties et du tribunal, revête une importance décisive, de nature à modifier complètement l'opinion des arbitres. En ce qui concerne la détermination du délai dans lequel la demande en révision doit être formée, l'art. 55 laisse à cet égard toute liberté aux parties.

Comme les parties restent toujours juges de la validité de la sentence, il importe au plus haut degré, pour que l'arbitrage demeure une institution réellement efficace, de préciser et de limiter le plus possible les cas de nullité. Pour base, l'on pourrait utilement prendre l'art. 27 du projet de l'Institut qui cristallise et condense les idées courantes de la doctrine.

Excès de pouvoir

L'arbitre excède ses pouvoirs lorsqu'il a statué en dehors ou au delà des termes du compromis. Comme l'a dit avec éloquence M. Weiss, « c'est dans le compromis et dans le compromis seul que l'arbitre puise

le droit de juger le différend qui lui est soumis. C'est ce compromis, charte de sa magistrature temporaire, qui fixe le caractère et les limites de la compétence dont il est investi. Dès qu'il dépasse le mandat qu'il a reçu, cette compétence s'évanouit et la décision qu'il émet dans de telles conditions n'ayant plus aucune base juridique, n'a plus ni valeur, ni force obligatoire pour les parties dont elle a méconnu les intentions ». (Bolivie-Pérou, arbitrage 1909). On peut concevoir l'excès de pouvoir de différentes sortes. On peut supposer tout d'abord que le compromis trace à l'arbitrage certaines règles qu'il devra appliquer à la solution du litige. C'est ce qui eut lieu dans le traité de Washington 1871 pour résoudre les « Alabama claims ». Mais en réalité, on ne trouve que bien peu de compromis, dans lesquels la liberté de l'arbitre soit aussi restreinte. En règle générale, l'arbitre doit s'en tenir strictement aux principes du droit international. L'histoire nous montre des exemples d'excès de pouvoir par lequel l'arbitre, investi du mandat de juge de droit par le compromis, n'a pas craint de se transformer en juge d'équité. Si des textes et documents, visés au compromis, aucune solution juridique ne peut être trouvée, ceci n'autorise pas l'arbitre à substituer au jugement requis une solution équitable. Pour concilier la nécessité de ne pas éterniser les conflits, et d'autre part le devoir impérieux de juger strictement d'après les termes du compromis, l'arbitre pourrait à l'occasion, prononcer le *non liquet* et puis, en qualité de médiateur, proposer une solution transactionnelle équitable, ou ce qui est encore préférable, demander, avant l'acceptation du mandat, un supplément de pouvoirs.

Dans le différend qui s'est élevé entre la Grande-Bretagne et le Portugal au sujet de la possession de territoires sur la côte orientale d'Afrique, l'on prévoyait le cas où l'arbitre ne pourrait décider entièrement en faveur de l'une des deux réclamations ; il serait alors prié de donner telle décision qui, selon lui, offrirait une solution équitable de la difficulté. L'on avait ainsi étendu, à titre subsidiaire, la compétence de l'arbitre pour lui permettre de donner une solution équitable au litige et de concilier amiablement les intérêts en présence, au cas où les faits soumis n'étaient pas de nature à recevoir une solution juridique.

Mais en tout cas, il ne suffit pas à l'arbitre d'affirmer que les documents ne lui permettent pas de prendre une décision juridique pour pouvoir statuer d'après la seule équité en qualité d'amiable compositeur, il faut encore qu'il apporte les preuves à l'appui. C'est ce qu'omit de faire le Président de la République argentine, choisi comme arbitre d'un différend survenu entre la Bolivie et le Pérou au sujet de leur possession respective. Cet arbitrage a fait l'objet, de la part de M. Weiss, d'une étude savante, où l'éminent jurisconsulte conclut à la nullité de la sentence arbitrale pour excès de pouvoir.

En vertu d'un compromis signé le 30 décembre 1902, entre la Bolivie

et le Pérou, les Hautes Parties contractantes avaient convenu de soumettre au jugement et à la décision du gouvernement de la République argentine, en qualité d'arbitre, juge de droit, la question de limites pendantes entre les deux Républiques en vue d'obtenir une sentence définitive et sans appel, attribuant à la Bolivie tous les territoires qui, en 1810, ressortissaient, en vertu d'actes du souverain d'alors (le Roi d'Espagne) à la juridiction ou au district de l'ancienne audience de Charcas (Vice-Royauté de Buenos-Ayres) et au Pérou tous les territoires qui, à la même date et en vertu d'actes du même souverain, faisaient partie de la Vice-Royauté de Lima. Les actes et documents dont l'arbitre devait s'inspirer dans la sentence qui lui était demandée étaient les lois de la Recopilacion des Indes, les cédules et ordres royaux, les ordonnances des intendants, les instruments diplomatiques relatifs à la délimitation des frontières, les cartes et les descriptions officielles, et d'une manière générale, tous les documents de caractère officiel, propres à fixer le véritable sens et l'exécution des dispositions royales précitées.

Pour le cas où ces dispositions ne définiraient pas avec une clarté suffisante les droits de l'une ou de l'autre Partie sur tel territoire, il était permis à l'arbitre de statuer conformément à l'équité « en se rapprochant, dans la mesure du possible, de leur sens ou de l'esprit qui les aurait dictées ». Il était d'ailleurs entendu que la possession, exercée sur un territoire par l'une des Hautes Parties Contractantes ne pourra, en aucun cas, prévaloir contre les dispositions ou actes royaux qui établiraient le contraire.

La sentence, rendue le 3 juillet 1909, provoqua en Bolivie une indescriptible émotion, où il fallait voir, non la récrimination d'un plaideur, mécontent des juges qui ont écarté ses prétentions, mais au contraire la protestation légitime d'un Etat qui croit avoir à se plaindre d'un excès de pouvoir, commis à son détriment. Or, il est de principe certain que si l'arbitre excède les limites, tracées par le compromis à sa compétence, il appartient à toute partie de répondre à son excès de pouvoir par un refus d'exécution. Les voies de recours établies par toutes les législations ont précisément pour objet de donner aux plaideurs des garanties contre les imperfections, inhérentes à la nature humaine et auxquelles la justice arbitrale n'est pas moins sujette que les autres. En l'absence d'une juridiction supérieure, ayant normalement compétence pour réformer ou casser les décisions des arbitres, lorsqu'ils ont méconnu les clauses du compromis, le refus d'exécution est la seule voie de recours ouverte aux Parties.

Dans le litige entre le Pérou et la Bolivie, l'arbitre désigné avait pour mission de s'inspirer des principes du droit international. Le compromis avait prévu toutes les questions à résoudre. Il avait posé des règles précises et spéciales pour l'examen de chacune d'elles. Dès lors, il ne lui était pas permis de chercher les éléments de sa sentence ni dans

les principes généraux du droit des gens, ni dans les inspirations de sa conscience. Il lui appartenait sans doute de tenir compte de l'équité des idées de morale et de justice qui se trouvent à la base du droit international. Mais il sortirait de sa mission s'il fondait sa décision sur l'équité seule, ou s'il écartait l'une des règles spéciales, indiquées au compromis et auxquelles il avait le devoir rigoureux de se conformer. Dans la convention d'arbitrage, signée le 10 décembre 1902, l'arbitre devait statuer non comme amiable compositeur, mais comme juge de droit, en s'en tenant strictement au principe américain de *l'uti posseditis* de 1810, et en cherchant les motifs de sa décision à l'aide de pièces officielles, mentionnées au compromis.

Dans sa sentence du 9 juillet 1909, le Président de la République Argentine ne s'est pas conformé aux indications du compromis en ce qui concerne la nature et l'ordre des preuves, mises à sa disposition. Sans se livrer à l'analyse et à la discussion de ces titres, il se borne à déclarer qu'après les avoir étudiés avec attention, il n'y trouve pas de raison suffisante pour considérer comme ligne divisoire entre l'audience de Charcas et la Vice-Royauté de Lima, en 1810, l'une ou l'autre des démarcations, proposées par les Etats, entrés en compromis. Il ajoutait qu'en réalité, la zone disputée se trouvait en 1810 et jusqu'à une époque récente, complètement inexplorée comme il appert de cartes géographiques nombreuses de l'époque coloniale et de celles, postérieures, présentées par l'une et l'autre Parties. L'arbitre affirme ainsi qu'il est impossible de trouver dans les actes et les dispositions royales, en vigueur en 1810, la preuve que le territoire contesté ressortissait au jour de l'émancipation des colonies, soit à l'Audience de Charcas, soit à la Vice-Royauté de Lima. Mais il ne démontre pas l'exactitude de cette affirmation, en discutant la valeur des titres invoqués et quand par hasard il les discute, il lui arrive de commettre de singulières erreurs. C'est déjà un premier vice qui entache sa sentence. En second lieu, en admettant que les textes ne fussent pas sur tous les points d'une précision absolue, le compromis lui-même fournissait un moyen de suppléer à leurs obscurités et lacunes. En effet, il autorisait les Parties en litige à se prévaloir de la *possession* qu'elles auraient exercée sur le territoire contesté, à la condition que cette possession ne fut pas contredite par les documents officiels. Or, la Bolivie faisait justement valoir, à l'appui de ses revendications, une possession constante. De tout temps, une grande partie de la région litigieuse avait été occupée, cultivée et exploitée par des citoyens boliviens et défendue par des troupes boliviennes, au prix de lourds sacrifices et de pertes cruelles, contre les incursions des flibustiers. De ces circonstances, l'arbitre n'a pas cru devoir tenir le moindre compte. Non seulement il n'établit pas comme il aurait dû le faire que la possession alléguée était en contradiction avec les actes énumérés au compromis, charte de sa magistrature temporaire, mais il ne la men-

tionne même pas. Ce silence est d'autant plus grave qu'il avait d'ailleurs refusé d'ordonner un transport sur les lieux qui aurait fait apparaître l'exactitude des revendications boliviennes. Cette omission et ce refus forment donc un second vice qu'affectait le compromis.

L'arbitre déclare en dernier lieu que les textes étant douteux, il appréciera en équité les prétentions des Parties. S'écartant des lignes de frontières respectivement proposées par les deux Etats litigants, il trace une ligne différente qui partage en deux parties à peu près égales la zone contestée. Or, au même point de vue de la simple équité, il est permis de dire que priver un Etat de territoires, possédés par lui d'une manière presque immémoriale, fécondés par le sang de ses soldats et par le labeur de ses citoyens, est une équité critiquable. En somme, en persistant à faire œuvre de juge, le Président de la République Argentine n'a pas tenu compte des limites dans lesquelles le compromis avait enfermé ses pouvoirs. Ces limites, il les a méconnues en statuant sur la seule base d'une équité imparfaite, bien que les conditions exigées par le compromis ne fussent pas réunies. C'est donc à bon droit que le gouvernement de Bolivie refusa de se soumettre à la sentence, le refus d'exécution étant le seul moyen de faire valoir la nullité pour excès de pouvoir dont elle était entachée.

Du défaut de motifs dans la sentence

En l'absence d'une clause expresse, insérée dans le compromis, doit-on considérer la « non-motivation » de la sentence comme une cause de nullité ? Nous avons déjà vu qu'on s'accorde en général à considérer qu'il est absolument indispensable, dans l'intérêt d'une bonne justice, de motiver la sentence, car on ne peut apprécier le bien-fondé d'une décision que si les motifs sont suffisamment développés. L'exposé des motifs constitue en plus une source précieuse pour le développement de la jurisprudence internationale et prépare en quelque sorte la codification du droit international dans un prochain avenir.

A la Conférence de La Haye de 1890, les délégués, après de longues discussions, finirent par admettre le principe que toute sentence doit être motivée. Bien qu'on n'ait pas indiqué quelles seraient les conséquences de l'inobservation d'un tel principe, pas plus qu'on ne l'avait fait pour les autres règles, adoptées en tant que les Parties ne sont pas convenues d'autres règles », il ne peut y avoir à notre avis qu'une seule sanction : la nullité. L'absence de motifs doit être considérée comme un excès de pouvoir, car l'arbitre qui, sauf clause contraire du compromis, ne s'est pas soumis à un principe certain de droit international, a statué en dehors des termes du compromis et par suite commis un excès de pouvoir.

Des sentences non motivées se trouvent surtout dans les arbitrages par souverain, ce qui s'explique par la raison suivante :

La crainte qu'ont les souverains de voir les motifs de leurs sentences ou critiqués ou quelque jour retournés contre eux. C'est ce qui s'est produit avec la sentence rendue par le Président des Etats-Unis dans l'affaire Cerruti qui divisait l'Italie et la Colombie. Le 2 mars 1897, l'arbitre rendit une sentence non motivée résolvant ainsi les questions qui lui avaient été soumises, sans dire comment et sur quoi il basait sa décision. Pour qu'une pareille dérogation aux règles de droit commun eût été possible, il eût fallu à cet effet insérer une réserve formelle dans le compromis. Bien que l'arbitre ait été investi des pouvoirs les plus étendus pour instruire l'affaire, il devait néanmoins s'appuyer sur les documents et les preuves qui lui seraient soumis par les intéressés et aussi sur les principes du droit public. Il devait dire, conformément à l'intention des parties, quels étaient les documents sur lesquels il faisait reposer sa décision. En négligeant de le faire, l'arbitre méconnaissait un principe évident de justice lui imposant de motiver sa sentence. Dans sa critique de la sentence arbitrale du Président Cleveland, M. Darras s'exprime ainsi : « En s'abstenant de motiver sa décision alors qu'il n'avait pas été relevé de cette obligation qui découle des principes du droit commun, l'arbitre avait commis un véritable excès de pouvoir, la sentence arbitrale était nulle et la Colombie aurait pu, si elle s'était sentie assez forte, refuser de l'exécuter. » (R. D. I. P. T. VI).

Corruption ou mauvaise foi des Arbitres

Le cas de nullité découle de la nature même de l'arbitrage. L'arbitre doit montrer, dans la haute mission qui lui est dévolue, la plus stricte impartialité. Pufendorf disait déjà que s'il était manifeste « qu'il y a eu de la collusion entre l'arbitre et l'une des Parties ou qu'elle l'avait gagné par des présents ou qu'ils avaient fait ensemble une convention au préjudice de l'autre partie, celle-ci n'est point obligée de se soumettre à la sentence d'un tel juge qui, ayant témoigné une partialité si visible, ne saurait plus soutenir le personnage d'arbitre ». Dans l'intérêt d'une bonne justice, il est recommandable d'écarter les arbitres placés dans l'alternative de choisir entre leurs intérêts ou leur conscience.

Erreur essentielle

Parmi les causes de nullité de la sentence, il importe aussi de mentionner l'erreur. D'après Savigny, l'erreur est la notion inexacte que nous avons d'une chose, elle consiste à croire vrai ce qui est faux et faux ce qui est vrai. L'erreur porte sur le droit lorsque c'est le droit lui-même, la législation établie que l'on ignore. C'est une erreur de

fait quand on se trompe sur les faits auxquels doit s'appliquer la règle de droit. En 1874, lors de la session de l'Institut de droit international, Goldschmidt émit la proposition suivante : « La sentence arbitrale, dûment prononcée, peut être attaquée et mise à néant, s'il est établi que le tribunal arbitral a été trompé par la partie adverse, par exemple, au moyen d'actes faux ou altérés ou de témoins corrompus. » L'Institut admit l'erreur essentielle comme cause de nullité. Ainsi, à moins que le compromis n'ait organisé une juridiction supérieure ayant pour mission de statuer sur l'accusation d'erreur, les Parties sont, en l'état actuel des choses, les seuls juges de l'erreur invoquée et partant de la validité de la sentence. L'on a invoqué (Mérignhac) que s'il est des cas dans lesquels on pourra sûrement affirmer que le droit a été violé ou que les faits ont été mal appréciés, ces cas constituent la grande exception. Le plus souvent par contre, la question sera douteuse et délicate. Admettre que la partie condamnée tranchera souverainement ce point, c'est livrer l'arbitrage à la discrétion et dénaturer son caractère obligatoire (p. 315).

C'est pourquoi il faudrait repousser cette cause de nullité, en l'absence d'une juridiction d'appel. Bluntschli de son côté, dans le but de fortifier l'autorité morale de la sentence, se prononce dans le même sens. « La sentence des arbitres ne peut être attaquée sous le prétexte qu'elle est erronée ou contraire à l'équité. Si l'on permettait d'attaquer la décision des arbitres parce qu'elle repose sur un principe erroné, on n'arriverait jamais à un jugement définitif. Les conflits seraient interminables, le but de l'arbitrage serait manqué. »

On ne saurait évidemment contester qu'il est parfois difficile de déterminer les éléments constitutifs de l'erreur grave. Mais ces considérations ne sont pas de nature à empêcher absolument une partie de se prévaloir de cette cause de nullité pour se refuser à exécuter une sentence, lorsque les faits invoqués ne sont pas douteux et présentent un caractère décisif de gravité. L'arbitrage ne rendra tous les services qu'on est en droit d'attendre de lui, que si les vices dont il est parfois entaché sont redressés. Ainsi l'on donnera une plus grande confiance aux Parties qui voudraient faire usage de ce mode de régler amiablement les litiges.

L'idée dominante chez tous ceux qui font un si mauvais accueil à l'erreur essentielle, c'est que l'on détruirait par là l'autorité des sentences arbitrales, car toute partie condamnée considérerait comme entachée d'erreur la sentence qui la condamne. L'erreur prêterait aux appréciations les plus diverses, défavorables à la nécessité de clôturer définitivement le litige. A La Haye, on n'admit que la révision pour fait nouveau, qui n'est en quelque sorte qu'une erreur de fait, mais non pour cause d'erreur dans le sens général du mot, parce qu'elle mettrait en cause « la conscience du juge ». L'erreur de droit provient toujours de ce que l'on a mal interprété les principes du droit international. Elle s'identifie dans une

certaine mesure avec l'excès de pouvoir, puisque celui-ci peut consister en ce que l'arbitre n'a pas observé les principes qui lui étaient prescrits dans le compromis.

Après avoir étudié les différents cas dans lesquels la sentence arbitrale peut être arguée de nullité, il est utile d'examiner comment, dans la pratique, les parties feront valoir les causes de nullité.

a) *Nullité du compromis.* — Lorsqu'il s'agit d'un vice qui affecte le compromis, les parties doivent l'invoquer devant le tribunal arbitral dès qu'elles en ont eu connaissance. Les arbitres sont compétents pour statuer sur toutes les difficultés, relatives à la validité du compromis, car on ne saurait sans danger laisser ce droit aux parties qui pourraient ainsi se soustraire aux obligations de la convention. Si les parties continuaient à prendre part à la procédure, sans opposer la nullité du compromis, elles seraient sensées l'avoir couvert par une ratification tacite. Lorsque les parties feront valoir une cause de nullité, deux cas peuvent se présenter, ou bien le tribunal arbitral déclarera la demande bien fondée, il devra alors se considérer comme dessaisi, le compromis étant éteint par la reconnaissance du vice, ou bien le tribunal rejettera la demande et continuera la procédure.

b) *Nullité de la sentence.* — En ce qui concerne la nullité de la sentence arbitrale, il est possible tout d'abord que le compromis ait organisé une juridiction supérieure pour statuer sur les recours contre la décision de l'arbitre. Dès lors, la partie réclamante devra porter le recours devant le Tribunal qui appréciera les moyens de nullité invoqués. Le plus souvent, il n'en est pas ainsi. Il appartient aux Parties, à défaut d'une juridiction d'appel, de juger les motifs qui peuvent les déterminer à ne pas exécuter la sentence.

Si les arbitres n'ont pas encore rendu leur décision, il est facile de remédier aux causes de nullité qui se produisent. Dès qu'un excès de pouvoir sera constaté par une Partie, celle-ci fera défense au Tribunal de continuer la procédure jusqu'à ce que le vice ait été réparé. Le tribunal devra alors entendre les deux Parties sur l'incident soulevé. Il est des cas où il sera facile au tribunal de réparer son erreur ; d'autres fois, il se heurtera peut-être à des oppositions délicates. Alors, si l'arbitre maintenait sa première décision, l'Etat qui a soulevé l'incident pourrait se retirer de l'arbitrage, en notifiant sa décision à l'arbitre et à la Partie adverse.

Pour la cause de nullité, basée sur la mauvaise foi, les Parties doivent prendre des conclusions formelles à ce sujet devant le tribunal qui statuera sur l'exception, pourvu que les arbitres qui prendront part

au jugement soient plus nombreux que ceux contre lesquels elle est soulevée. Et dans le cas où le tribunal serait représenté par un arbitre unique, la partie opposant la nullité se retirerait de l'arbitrage comme lorsqu'il s'agit d'un excès de pouvoir (Mérignhac 285).

Si le cas de nullité n'apparaît *qu'après* le prononcé de la sentence, la partie qui l'invoque adressera à l'adversaire un mémoire dans lequel elle indiquera les raisons qui la déterminent à ne pas exécuter la sentence. Comme dans l'état actuel des choses, les Parties sont les seuls juges du bien-fondé de leurs allégations, on ne saurait trop leur conseiller d'agir avec la plus grande prudence. En procédant autrement elles risqueraient de faire de l'arbitrage, au lieu d'un instrument de paix, une cause de discordes. Jusqu'à présent, les Etats qui se sont refusés à exécuter la décision de l'arbitre avaient de sérieuses raisons pour justifier leur attitude. En sens inverse, l'on a pu voir récemment comment un Etat qui avait de très justes motifs pour se refuser à considérer comme valable la décision de l'arbitre, a été contraint *manu militari* (*MA*) à s'exécuter. La Colombie, à la suite de la sentence rendue par le Président Cleveland dans l'affaire Cerruti, crut devoir protester contre le paragraphe 5 du jugement qui mettait à sa charge le paiement des dettes de la Société Cerruti et Cie. Au Parlement italien, le Ministre des Affaires Etrangères déclara que l'on ne devait pas tenir compte des réserves et de l'opposition de la Colombie, parce qu'il fallait considérer la sentence comme un tout indivisible. Cette objection n'a aucune valeur ; du moment que l'arbitre avait statué sur différents points en dehors des termes du compromis, la sentence était nulle et le Gouvernement colombien aurait pu ne pas l'exécuter.

La sentence de la Abra

Parmi les sentences qui furent l'objet de révision, une des plus célèbres est sans doute celle de la Abra. A la suite de dommages, causés aux sujets mexicains par les incursions d'Indiens résidant sur le territoire des Etats-Unis, le gouvernement mexicain et le cabinet de Washington signèrent la convention du 4 juillet 1868 par laquelle une commission mixte était chargée de régler, par voie d'arbitrage, « toutes réclamations, émanées de corporations, compagnies ou particuliers, citoyens des Etats-Unis, à raison de dommages causés à leurs personnes ou à leurs propriétés par des autorités de la République mexicaine, ainsi que toutes réclamations, émanées de corporations, de compagnies ou de particuliers, citoyens du Mexique, à raison de dommages causés à leurs personnes ou à leurs propriétés par les autorités des Etats-Unis, pourvu que ces réclamations ne soient pas encore réglées et aient été présentées à l'un des gouvernements pour qu'il intervînt auprès de l'autre, depuis

la signature du traité de Guadalupe Hidalgo ou qu'elles le soient dans le délai à spécifier (R. D. I. P. 1875, page 62).

La commission comprenait deux commissaires, l'un mexicain, l'autre américain, devant tous deux en cas de désaccord, désigner un tiers arbitre pour régler le différend. Le 17 mars 1870, une compagnie minière américaine dite « la Abra », informe les Etats-Unis de son intention de présenter une réclamation contre le Mexique. Elle prétendait que les actes de violence, accomplis ou tolérés par le Gouvernement Mexicain, lui avaient causé de grandes pertes. Dans un long mémoire, elle exposait que la Société dont l'objet était d'exploiter de riches gisements, avait conservé une situation très prospère jusqu'au jour où elle se vit obligée d'abandonner la mine à cause de l'hostilité systématique des autorités mexicaines. Les agents de la Compagnie, les ouvriers, furent victimes d'arrestations arbitraires parce que le Mexique voulait s'emparer de ses possessions et encourageait dans ce but les actes de violence commis contre ses propriétés. En fin de compte, elle réclamait $ 3.000.000.

Les débats furent très vifs à la Commission. Sir Edward Thornton, désigné comme arbitre, reconnut bien fondée la demande de la Compagnie et condamna le Mexique à payer à celle-ci une somme assez considérable.

Après le prononcé de la sentence, Avila, agent et conseil du gouvernement mexicain, estimant les preuves insuffisantes, obtenues par fraude, demanda la révision du procès. Sir Edward Thornton ne crut pas devoir revenir sur sa sentence sous prétexte qu'il ne pouvait fonder sa nouvelle détermination que sur les documents ou témoignages déjà connus de lui. Cette requête lui parut complètement inadmissible, la sentence prononcée décidant définitivement les contestations entre les parties, à moins que le recours n'ait été expressément prévu dans le compromis. Le Gouvernement Mexicain adopta comme définitive la sentence de Sir Edward Thornton, tout en faisant des réserves, afin de poursuivre devant les tribunaux compétents aux Etats-Unis, la répression des délits dont se seraient rendus coupables les directeurs de la Abra.

Quelque temps après, de nouveaux témoignages dont on ne pouvait mettre en doute la véracité, dévoilèrent au grand jour les intrigues de la Compagnie, les premiers témoins ayant été subornés. Dès le 18 juin 1878, le Congrès des Etats-Unis autorisa le Président à examiner toutes les inculpations de fraude et, dans le cas où il lui paraîtrait nécessaire de juger l'affaire à nouveau, il devait retenir le paiement de l'indemnité jusqu'à ce qu'une nouvelle décision fut intervenue. Comme il n'y avait plus aucun doute sur la fausseté des allégations de la Compagnie, on envisagea la possibilité de faire réviser la sentence par une nouvelle Commision qui eût été désignée par une convention passée entre les deux Etats. C'était, à n'en pas douter, la meilleure façon de procéder.

Cette manière de voir, la plus rationnelle à notre avis, n'eut pas l'assentiment du Sénat américain. Le Congrès vota au contraire une loi aux termes de laquelle la Cour de réclamations devait régler le différend soulevé par les Etats-Unis contre la Compagnie de la Âbra et déterminer par suite si la sentence rendue l'avait été par fraude. Dans le cas où les faits seraient vérifiés, cette Cour déciderait que la Compagnie ne pourrait prétendre à l'indemnité accordée par l'arbitre.

Conformément à la loi votée par le Congrès « l'attorney général » déposa ses conclusions, dans lesquelles il alléguait que la Compagnie n'avait pas abandonné les mines à cause de l'hostilité des autorités mexicaines, comme elle essaya de l'établir en produisant de faux témoignages, mais uniquement par suite de la pauvreté des gisements. Le Gouvernement mexicain, loin de la persécuter, lui avait accordé une protection très efficace pour lui permettre d'exploiter en toute sécurité. A ces conclusions, la Compagnie opposa tout d'abord une exception d'incompétence de la Cour. En sa qualité de juridiction interne, elle n'était pas compétente pour réformer une décision internationale. L'accord des deux gouvernements était nécessaire pour obtenir une nouvelle sentence, devant trancher la question de savoir si la première sentence avait été obtenue par des manœuvres frauduleuses ou si les sommes versées par le Mexique, devaient lui être ou non restituées. La Cour, ayant rejeté le déclinatoire d'incompétence, constata que des manœuvres dolosives avaient été réellement employées, révisa par suite la sentence arbitrale de sorte que la Compagnie fut déboutée du jugement rendu en sa faveur.

Le Mexique avait ainsi fait preuve d'un grand esprit de modération et de paix, en ne refusant pas l'exécution de la sentence primitive de même que la « Court of Claims » avait su montrer toutes les garanties désirables d'impartialité et de justice. Cependant, au point de vue des principes généraux du droit international, il ne semble pas toujours recommandable qu'une sentence arbitrale soit révisée par un tribunal national. Comme l'a dit Mérignhac : « Le tribunal international est dans sa sphère seul et unique, indépendant et souverain. Un recours contre ses décisions n'est admissible que devant un tribunal de même nature, s'il pouvait être constitué. » (R. D. I. P. V. 623).

S'il n'y a pas d'obstacle à ce qu'un tribunal national statue en qualité de juridiction internationale, dans l'espèce qui nous occupe, le Mexique donna un assentiment tacite à la procédure votée unilatéralement par le Congrès des Etats-Unis, ce qui est critiquable. Il aurait été plus conforme à la nature des choses et aux préceptes du droit des gens de déférer, d'un commun accord et par un nouveau compromis, le jugement des manœuvres dolosives à la Cour des réclamations.

Orinoco Steamship Company

La première fois qu'un procès en révision a été engagé devant la Cour de La Haye fut celui de la Orinoco Steamship Company. La Compagnie américaine en question, à la suite des agissements du général vénézuélien Castro avait dû abandonner le service de navigation à vapeur sur l'Orénoque dont elle était concessionnaire. En compensation de certains services d'intérêt public que le concessionnaire, un certain Ellis Grell, s'engageait à assurer, le Gouvernement vénézuélien devait lui verser une indemnité mensuelle de 4.000 bolivars en même temps qu'il prenait l'engagement de ne concéder à aucune autre ligne de vapeurs, aucun des avantages, concessions et exemptions contenus dans le contrat. Celui-ci, conclu pour une durée de 15 ans, pouvait être transféré par le concessionnaire à une autre personne ou Compagnie, après avis préalable au Gouvernement vénézuélien. Enfin, il était dit que les doutes et controverses qui pourraient surgir sur l'interprétation et l'exécution du contrat, seraient tranchés par les tribunaux vénézuéliens, conformément aux lois de la République et ne pourraient, en aucun cas, donner motif à des réclamations internationales.

Quelques années après, tous les droits découlant du contrat de concession, furent transférés à la « Orinoco Shipping and Trading Company Limited » qui, enregistrée à Londres, était en réalité exclusivement composée de citoyens américains. La Compagnie était en bonne voie de prospérité lorsque, à la suite des événements révolutionnaires qui suivirent l'arrivée au pouvoir du général Castro, une ère de difficultés survint. Le gouvernement emprisonna ses agents, confisqua ses marchandises, lui fit subir des mesures arbitraires. A la suite des réclamations de la Société, le Pouvoir exécutif dut conclure avec elle un arrangement aux termes duquel il s'engageait à lui payer une somme de 532.926 francs. En 1901, le gouvernement vénézuélien, après avoir abrogé un décret de 1893, en déclarant la navigation libre dans toutes les passes de l'Orénoque, prétendant en plus que la Compagnie n'avait pas tenu ses engagements, révoqua définitivement le contrat de concession. La Société sollicita alors l'interposition diplomatique du gouvernement britannique, qui la lui refusa parce que les actionnaires étaient de nationalité américaine. Même après avoir pris cette dernière nationalité, et devant l'hostilité persistante des autorités vénézuéliennes, les directeurs de la Compagnie durent céder leur concession à vil prix.

En 1903, les actionnaires soumirent leurs réclamations à une Commission mixte, nommée en vertu d'une convention conclue entre les Etats-Unis et le Vénézuéla le 17 février 1903. Aux termes du protocole, cette Commission, composée de deux membres, l'un nommé par le Président des Etats-Unis et l'autre par le Président du Vénézuela, devait

examiner toutes les réclamations, possédées par les citoyens des Etats Unis contre la République du Vénézuela. En cas de désaccord, un surarbitre devait être désigné par la Reine des Pays-Bas. Les commissaires devaient « examiner avec soin et régler avec impartialité suivant la justice et les stipulations de la présente convention, toutes les réclamations qui leur seront soumises. Les commissaires, ou, dans le cas où ils seraient en désaccord, les surarbitres, trancheront toutes les réclamations sur la base de l'équité absolue, sans égard pour les objections d'une nature technique, ni pour les dispositions de la législation locale. Les décisions de la Commission et, dans le cas où elle n'arriverait pas à une entente, celle du surarbitre, seront définitives et irrévocables. » Conformément à ce protocole, les Etats-Unis désignèrent comme arbitre M. William Baindridge, le Vénézuela nomma M. le Dr José de Jesus Paul, remplacé plus tard par M. le Dr Carlos Grisanti ; la Reine des Pays-Bas choisit comme surarbitre le Dr Harry Barge. Celui-ci soutint que le décret de 1900 (5 octob.), en déclarant la navigation libre sur les passes, n'a pu annuler un privilège qui n'existe pas. Ce serait une étrange manière d'appliquer l'équité absolue, dit-il, que de rendre le gouvernement qui accorde une concession, responsable des rêves non réalisés et des châteaux en Espagne évanouis d'inventeurs, promoteurs, solliciteurs et acheteurs de concession. » D'ailleurs, la Compagnie, dans le contrat primitif de Grell, avait renoncé à toute protection diplomatique, de sorte qu'il fallait appliquer aux parties le proverbe « Comme on fait son lit on se couche ». Ce dernier argument est sans valeur, parce qu'un national ne peut pas disposer à son gré de l'action diplomatique au service de la collectivité. La renonciation anticipée faite par un national à la faculté de réclamer n'influe en rien sur le droit de protection diplomatique de l'Etat dont il relève. Ainsi, en refusant de juger une contestation que le traité lui soumettait, l'arbitre commettait un excès de pouvoir. M. Bainbridge fit justement remarquer que la juridiction exercée par la Commission dérive d'un pacte solennel entre nations indépendantes. Elle remplace toute autre juridiction en ce qui concerne toute matière qui rentrerait dans ses attributions. Elle ne peut être limitée ni assujettie par aucune entente antérieure des parties litigantes de déférer leurs allégations aux tribunaux locaux. Au-dessus des arrangements privés se place le droit public ou le traité. Par conséquent, en ce qui concerne toutes les réclamations proprement comprises dans les termes du traité, les fonctions de la Commission, basées sur sa loi fondamentale et sur son serment, ne seront remplies tant que l'examen soigneux de ces réclamations ne sera pas suivi d'une décision impartiale sur leurs mérites.

Le surarbitre ayant dépassé sur d'autres points les pouvoirs qui lui étaient confiés par le compromis, les Etats-Unis demandèrent un nouvel examen de la sentence devant un tribunal impartial. Après avoir opposé au début la plus vive résistance, le Vénézuela dut se résoudre à signer

le protocole du 13 février 1909 aux termes duquel les deux gouvernements se mirent d'accord pour soumettre les réclamations des Etats-Unis, à un tribunal composé de trois arbitres choisis parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage.

Les pouvoirs des arbitres étaient définis de la façon suivante : « Le Tribunal arbitral décidera d'abord si la sentence du surarbitre Barge en cette affaire, en vue de toutes les circonstances et d'après les principes du droit international, n'est pas entachée de nullité, et si elle doit être considérée comme concluante au point d'exclure un nouvel examen du cas sur le fond. Si le tribunal arbitral décide que la sentence du surarbitre Barge ne doit pas être considérée comme définitive, ledit tribunal devra alors entendre, examiner et résoudre l'affaire et rendre sa décision sur le fond. De plus, le tribunal décidera et jugera d'accord avec la justice et l'équité, sur chaque cas qui lui sera soumis ».

La révision de la sentence du surarbitre Barge n'allait pas répondre à l'espoir que les Etats-Unis avaient fondé sur elle. Bien que le compromis lui fît un devoir d'en tenir compte, le tribunal de La Haye se refusa à admettre l'erreur comme motif susceptible d'annuler une sentence arbitrale : « Considérant que l'appréciation des faits de la cause et l'interprétation des documents étaient de la compétence du surarbitre et que ses décisions, en tant qu'elles sont fondées sur une pareille interprétation ne sont pas sujettes à être révisées par ce tribunal, qui n'a pas la mission de dire s'il a été bien ou mal jugé, mais le jugement doit être annulé ; que si une sentence arbitrale pouvait être querellée du chef d'appréciation erronée, l'appel et la révision que les conventions de La Haye en 1899 et 1907 ont eu pour but d'écarter, serait de règle générale. » Aux yeux des arbitres, la révision n'était qu'une procédure exceptionnelle qu'il faut employer avec la plus grande circonspection dans les cas très graves. Ils laissent deviner leur hostilité envers une institution qui leur parut contraire à la paix et au développement de l'arbitrage international. En remettant en question la décision de l'arbitre, on diminuerait l'autorité de la sentence, les conflits deviendraient interminables et le but de l'arbitrage serait manqué. C'est pourquoi les membres du tribunal préfèrent trancher la difficulté en diplomates plutôt qu'en juges. Leur sentence fut dictée par un désir évident de conciliation plutôt que par un souci d'exactitude juridique. En se considérant comme amiables compositeurs se rapprochant du rôle du médiateur, ils estiment servir la cause de l'apaisement international.

L'affaire Peltier

Il y a une trentaine d'années, une affaire s'est produite aux Etats-Unis qui montre l'esprit de justice qui peut animer un ministre des Affaires Etrangères à certains moments et la légèreté avec laquelle, à d'autres moments, il peut accueillir une réclamation. En 1881, un nommé Peltier, commandant un navire, le *William,* considéré comme un navire marchand américain, s'était rendu à Port-au-Prince où il fut accusé de se livrer à la traite des noirs. Aucune suite ne fut donnée à cette inculpation. Peltier passa alors de l'autre côté de l'île, arbora le pavillon français et entra dans un petit port d'Haïti. Se faisant passer pour français, il fut bien accueilli des autorités locales auxquelles il donna des fêtes. Au cours de l'une d'elles, le second du capitaine vint dire que le but de Peltier était d'enivrer les noirs, de mettre à la voile, de les emmener pour les vendre. Peltier tenta de s'échapper, mais son navire échoua et il fut repris. Le vice-consul de France se rendit à bord du navire et constata que les soupçons de traite de nègres étaient fondés. Il ordonna l'arrestation de l'individu et le remit aux autorités de l'île. Le gouvernement d'Haïti convoqua les consuls de Port-au-Prince et leur demanda s'ils estimaient les autorités judiciaires haïtiennes compétentes pour juger l'individu qui semblait s'être livré dans les eaux territoriales d'Haïti à des actes de piraterie et de traite des noirs. Ils répondirent unanimement par l'affirmative. En conséquence, Peltier fut traduit devant les tribunaux qui le condamnèrent à 5 ans de prison. En 1884, il réussit à s'évader. Il saisit le gouvernement américain de ses réclamations, prétendant qu'ayant agi arbitrairement, l'on avait porté atteinte au Gouvernement des Etats-Unis. Après de nombreux refus, il trouva finalement un accueil favorable. Des négociations furent entamées avec les autorités de Port-au-Prince ; l'on convint de recourir à un arbitrage pour trancher le différend. L'on chargea un arbitre d'examiner si la décision pouvait s'expliquer d'après les principes du droit international alors en vigueur. Le 20 juin 1885, celui-ci proclama que Peltier avait pu se rendre coupable du crime de piraterie et de traite des noirs au point de vue des lois haïtiennes, mais non au sens international de ces expressions. Comme le fait devait être jugé d'après le droit des gens, Peltier était en droit de réclamer la modeste somme de 57 mille livres sterlings de dommages-intérêts.

L'arbitre s'était lourdement trompé, car il ne s'agissait pas de savoir si les faits reprochés à Peltier constituaient de la piraterie ou de la traite des noirs d'après le droit international, mais de savoir si le jugement par les autorités haïtiennes s'expliquait d'après le droit international, si les autorités locales étaient compétentes pour connaître de ces faits. La sentence fut à juste titre contestée par le Gouvernement d'Haïti. La justice allait reprendre son empire. Le Président des Etats-

Unis envoya un message, disant que les faits reprochés à Peltier étaient bien de la compétence des autorités haïtiennes parce que l'autorité locale est absolument compétente pour connaître des faits qui se sont passés dans ses limites juridictionnelles. Or, le devoir du pouvoir exécutif de refuser une sentence qui, malgré le caractère irréprochable de l'arbitre, se trouve être inique, choquante, a été proclamé à plusieurs reprises par le département d'Etat et sanctionné par la Cour suprême des Etats-Unis.

*
* *

L'impression d'ensemble qui paraît se dégager de ces réflexions est que l'arbitrage, par cela même qu'il appelle une sentence fondée en droit, ne saurait convenir à tous les différends. Sa sphère d'application est nécessairement restreinte aux litiges qui ne mettent en jeu que des principes de droit dont l'interprétation ou l'application aux faits de la cause sont seules contestées. Il ne saurait être question d'arbitrage entre deux Etats que divise un conflit d'intérêts politiques, parce que ces Etats ne reconnaissent point de principe juridique commun qui puisse trancher leur différend, soit qu'ils aient du droit sur le sujet qui les divise, des conceptions contradictoires, soit que l'un d'eux poursuive l'abrogation d'un état de choses, déterminé par des traités politiques, condamnés à son sens par les changements survenus dans les conditions qui lui en avaient fait accepter les clauses. Les traités sont toujours accompagnés tacitement de la clause *rebus sic stantibus*. Par conséquent, si les circonstances dans lesquelles le traité a été fait viennent à changer, ce changement peut quelquefois donner aux intéressés le droit de considérer le traité comme résilié. Ceci se produira surtout lorsqu'il s'agit d'une modification telle que le traité ne présente plus que des inconvénients pour l'une des Parties et que le contractant ne l'aurait certainement pas signé s'il avait pu prévoir cette modification. L'application de la clause politique *rebus sic stantibus* sera toujours et forcément très délicate, se fera en dehors du domaine de l'arbitrage pour les questions qui constituent de véritables *casus belli*. L'impossibilité d'exécution est également une cause de résiliation des traités. Il ne s'agit pas d'une impossibilité matérielle ou absolue ; le concept d'impossibilité veut simplement dire qu'une nation n'est plus tenue d'exécuter un traité lorsque cette exécution mettrait en péril son existence. Par son élasticité même, l'impossibilité est une raison ou un prétexte dont il est fait grand usage pour se soustraire aux obligations, imposées ou librement acceptées. Dans les traités d'arbitrages, la réserve classique des cas intéressant l'indépendance, l'intégrité territoriale ou l'honneur des Etats, concerne des cas d'impossibilité d'exécution qui peuvent, à l'occasion, fournir à la mauvaise foi une source inépuisable de mauvais prétextes.

Le plus souvent, ce ne sont pas *des droits contestés* qui amènent les guerres, mais plutôt *une contrariété d'intérêts,* ce qui est bien différent. Rationnellement, on ne conçoit pas un juge réglant suivant les inspirations plus ou moins arbitraires de sa conscience, des intérêts opposés, de graves questions dont peuvent dépendre l'avenir de peuples entiers. Qui peut être qualifié à trancher d'aussi redoutables problèmes si ce n'est ceux qui portent la responsabilité des destinées de ces peuples et dont le juste souci de leurs devoirs s'oppose à en remettre la solution à des particuliers étrangers ?

En ce qui concerne l'arbitrage obligatoire individuel, chaque Etat choisit en connaissance de cause ses contractants, ainsi que les matières qu'il entend régler avec eux par la voie de l'arbitrage. Un Etat est une formation historique dont les conditions d'existence et de développement ne peuvent être subordonnées aux liens d'un traité, conclu sans connaissance particulière de la situation de l'autre contractant, et une confiance solide dans sa fidélité à la parole donnée. Au contraire, un traité *mondial* d'arbitrage n'a que la forme et non la force d'une obligation juridique à cause des éléments d'incertitude, renfermés surtout dans les réserves. Ces réserves sont d'autre part indispensables parce qu'il est impossible, à l'heure actuelle, de se rendre compte de la portée d'un traité d'arbitrage mondial inconditionnel. Toutes les conventions d'arbitrage sont avant tout des contrats de probité et les garanties qui s'y attachent sont forcément imparfaites. Il n'y a point de texte de traité qui puisse distribuer de façon mécanique la paix et la justice, qui puisse empêcher les ambitieux et les puissants de recourir aux armes ou dispenser les victimes d'une agression injuste de se défendre, parce qu'un texte ne vaut qu'autant qu'il tient compte des nécessités pratiques, qu'il est en harmonie avec les forces qui mènent le monde et que, sans prétendre les briser, il se contente de les modérer ou de les canaliser. Or, les solutions absolues qui se fondent fréquemment sur une identité erronée entre le droit (international) privé et public et qui tendent à réduire d'une manière considérable la souveraineté de chacun des Etats pour garantir efficacement le règne de la paix universelle dans la justice enfin victorieuse, se heurtent encore à des obstacles redoutables et à des passions profondes. Les progrès de la civilisation, loin de niveler et d'effacer la personnalité des nations, de plus en plus ardentes et conscientes d'elles-mêmes, n'ont fait que l'accroître et l'accentuer au profit de la richesse et de la variété des idées, mais souvent aussi au détriment de la paix et de la conciliation des intérêts opposés.

Il y a un grand intérêt à rappeler encore les idées suivantes, d'un distingué écrivain, M. Yves de la Brière : « Le code contractuel du droit international, tant qu'il aura pour unique sauvegarde la fidélité des Etats ou des nations à la parole donnée pourra garantir efficace-

ment l'ordre juridique du monde contemporain dans tous les cas où nul n'a un intérêt majeur à le violer par la force ; mais il demeurera une barrière parfaitement illusoire contre les conflits armés dans les circonstances mêmes qui font naître les grandes guerres, c'est-à-dire quand les causes profondes opposent entre peuples et peuples la violence des passions ou l'âpreté des intérêts. On n'arrête pas de telles forces avec une loi humaine d'ordre idéal, pas plus qu'on n'arrêtera, chez les particuliers, un vol concerté, une vengeance furieuse par une exhortation morale placardée sur les murs. » Le succès de la paix et de l'arbitrage dépend avant tout du progrès des idées morales et religieuses. Or, la force joue un rôle aussi grand que jamais dans le règlement des choses humaines et les nations n'ont rarement plus qu'à présent intrigué les unes contre les autres en dissimulant leurs mobiles personnels et leurs intérêts égoïstes derrière le paravent commode de grands mots devenus communs et dont chacune espère retirer un bénéfice très personnel et fort étendu. Dans un siècle où derrière le masque d'une diplomatie ondoyante et subtile avec tous ses fards et ses déguisements, chaque nation cherche avec avidité le maximum de puissance comme chaque individu, la plus grande somme de richesse matérielle, il y a un véritable danger à prôner d'avance des progrès dont la réalisation est encore si lointaine. S'il est grand d'avoir des idées généreuses, il l'est encore davantage de professer des idées justes dont l'idéal ne fait pas oublier les mouvantes — et émouvantes — contingences de la réalité. L'idéologie, ce faux idéalisme qui méconnaît les réalités, est ennemie du vrai idéalisme qui est la première et la plus nécessaire des réalités.

CHAPITRE VI

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Jamais, dans la longue histoire des imperfections humaines, les horreurs de la guerre n'ont été mieux mises en relief que pendant la tourmente de la conflagration mondiale. Jamais l'on n'avait vu une pareille accumulation de maux. Des millions d'hommes avaient été ou tués ou mutilés, des femmes outragées, des vieillards et des enfants massacrés, des villes et des villages détruits au point de ne plus laisser de traces, des régions immenses dévastées de fond en comble, des monuments, élevés pieusement par le labeur patient de longs siècles, irréparablement détruits ou saccagés. Pendant quatre ans, des populations entières avaient été réduites en esclavage, emmenées comme de vils troupeaux et soumises aux pires tortures. Des milliers de prisonniers avaient été traités, sous prétexte de représailles, comme aucun peuple, à l'heure actuelle, ne traite les forçats. La violation des territoires du Luxembourg et de la Belgique, avec tous les excès qui l'ont accompagnés, a rendu plus évidente la nécessité d'un droit international, de la même façon que la recrudescence des crimes incite au maintien et au développement du droit criminel. Alors, avec une force persuasive plus ardente et impérieuse que jamais, on entendit s'élever de toutes les parties du monde, à travers les violences et les intrigues de la raison d'Etat dont les partisans se justifient toujours par les prétendues leçons de l'histoire, la véhémente protestation du bon sens et de la souffrance humaine contre les sauvages déchirements de la guerre. Parmi les hommes qui se contentaient de souffrir et de se plaindre, il s'en est trouvé d'aucuns qui calculaient et qui pensaient, qui de ces souffrances dégagèrent la leçon et cherchèrent les remèdes, ne se résignant pas à la routine et aux excès. Cette protestation des sages se joignit à la plainte des peuples foulés par la guerre la plus cruelle, appelant de leurs bénédictions et de leurs vœux l'ère féconde de la paix. Tous furent frappés à la longue de ce que toutes ces violences représentaient d'abus sans profit, de misères sans compensation. De sanglantes hécatombes, des ruines matérielles et morales irrépa-

rables, des souffrances imméritées accompagnent cet appel à la violence, ce recours à la force brutale où les multitudes innocentes seront les premières victimes. La guerre n'est pas une solution parce qu'elle engendre sans cesse des représailles. Même victorieuse, elle est toujours à recommencer. Des rancunes implacables sont entretenues dans le cœur des générations et l'on se hait presque dès le berceau. Il n'y a rien de plus triste que les grandes vertus mal employées.

L'homme a pour fin le développement de ses facultés physiques, intellectuelles et morales. Il a pour but de créer, de s'acheminer vers la perfection, de concourir au progrès de sa nation et de l'humanité. Or, quand la guerre éclate, les facultés de l'homme sont en grande partie détournées de ce but. On voit les peuples entiers, soudainement en ébullition, déborder les frontières, s'affronter en de formidables assauts et s'épuiser en luttes sanglantes jusqu'à ce que la victoire entraîne un apaisement forcé. La tourmente se calme. Les peuples rentrent dans leurs frontières derrière leurs bornes nouvelles. Mais chacun d'eux a l'âme ulcérée de rancune, de haine, d'anxiété pour la victoire et de rage pour la défaite.

Avec une clarté plus lumineuse que jamais, la conflagration mondiale a prouvé combien il est dangereux d'abandonner la pauvre nature humaine à elle-même, parce qu'elle est alors capable des pires abominations. Il fallait rappeler aux souverains et hommes d'Etat, ces tuteurs des peuples, qu'ils avaient pour mission de guérir non de blesser, de bâtir et non de détruire. Il fallait mettre peuples et souverains en garde contre l'abus du point d'honneur, la recherche par la violence du profit mal entendu, les suggestions insidieuses des instincts de combativité belliqueuse qui dorment au fond du cœur humain. Il devenait nécessaire de trouver des moyens préventifs et répressifs pour éviter la destruction totale des richesses et l'anéantissement de la civilisation.

A la lueur tragique de la conflagration mondiale, on s'était également aperçu qu'il ne suffisait pas d'affirmer comme un fait certain, comme une vérité essentielle et nécessaire que les rapports entre les peuples n'étaient pas placés en dehors de la sphère du droit. Il y a en effet plusieurs manières de comprendre le droit. Le même pavillon peut couvrir les marchandises les plus disparates et abriter les doctrines les plus opposées. Il importe de dissiper cette équivoque tragique, sous peine de ne bâtir que des châteaux de cartes sur des sables mouvants.

Cependant, l'histoire des sociétés anciennes et modernes apparaît souvent comme le triste récit des défaillances et des aberrations, des hésitations et des lâchetés de la conscience humaine. A voir la marche des choses humaines dans le passé ou dans le présent, l'on doute parfois que l'humanité soit capable de réagir avec succès contre ses tendances instinctives, les nations contre leur égoïsme traditionnel comme les particuliers contre leur avidité coutumière. Mais si l'homme

vaut moins que son idéal, il ne faut pas pour cela supprimer l'idéal. Celui-ci a d'ailleurs ses héros et ses martyrs qui, bien des fois, ont réussi à le faire triompher. Ils ont cru, ceux-là, à la vérité, au bien, à la justice. Ils ont versé leur sang pour leur foi et donné leur vie pour l'idéal, et leur exemple magnifique doit nous servir de guide. Après la victoire si chèrement acquise, il faut établir nettement la signification et la portée de la paix. Ces choses sont plus importantes que la victoire elle-même, parce qu'il ne servirait à rien d'avoir vaincu si l'on ne faisait pas de la victoire un usage juste et équitable, si les conducteurs des peuples ne visaient pas à améliorer l'avenir du monde et à montrer, au-dessus des contingences humaines qui passent, l'image radieuse d'une justice qui dure. Les hommes sont toujours au-dessous de la tâche qu'ils ont à remplir, mais l'idéalisme, la première et la plus nécessaire de toutes les réalités humaines, les exhorte à s'élever au-dessus d'eux-mêmes, à faire ce qu'ils n'ont pas encore fait, à être ce qu'ils n'ont pas encore pu devenir.

I. — Moyens indirects

a) Super-État.

Ce fut sous l'impulsion de ces nobles et utiles préoccupations que la vieille idée d'une société universelle de toutes les nations civilisées prit un essor nouveau. Dès le début, tous les hommes d'Etat responsables eurent la sagesse d'écarter de leur plan de réorganisation mondiale l'internationalisme niveleur qui veut détruire les diverses individualités nationales. Ils n'admirent ni l'institution d'une souveraineté supra-nationale, placée au-dessus des Etats pour les conduire et les dominer, ni l'organisation d'une fédération universelle avec un pouvoir central, s'imposant à tous les Etats et se substituant à leur autonomie. Un pareil plan n'aurait été réalisable qu'entre peuples homogènes ayant les mêmes traditions, les mêmes mœurs, les mêmes aspirations et besoins. Autrement, l'on se heurte aux obstacles infranchissables qu'opposent les nations diverses, menacées de disparition dans une fédération universelle. Le sentiment national, au lieu de s'effacer avec le progrès, s'est au contraire accusé davantage. Il s'est manifesté de plus en plus vif et irritable. Jamais peut-être l'idée de nationalité ne s'est montrée plus vivante et plus impérieuse que de nos jours. La notion de l'intérêt national que les douceurs de la paix avaient quelque peu masqué, a retrouvé sous l'éperon de la guerre toute sa force dominatrice. Au milieu d'un monde complexe et mouvant, avec ses intérêts divergents, ses passions et traditions dissemblables, ses idéaux contradictoires, la Patrie, qui pour beaucoup n'était qu'une abstraction, s'est révélée soudain une personne vivante dont les joies et les deuils sont les nôtres. La science, en multipliant et en facilitant les

communications entre les peuples, propage quelquefois aussi les préjugés qui divisent, augmente les intérêts qui séparent et accroît les points de friction. Une confédération mondiale exige une bien plus grande uniformité d'institutions politiques, d'idées, de mœurs et aspirations qu'il n'en existe actuellement parmi les nations du monde, C'est pourquoi les solutions absolues qui tendent à faire disparaître d'une manière radicale la souveraineté nationale et garantir ainsi la paix universelle se heurtent à des obstacles redoutables et aux passions les plus profondes du genre humain. La civilisation, le droit international moderne est fondé sur l'idée que l'univers doit rester divisé en un certain nombre d'Etats, conservant leur existence distincte et leur personnalité particulière, fruit de leur passé, résultat naturel et logique des différences d'aspirations, de traditions et de mœurs. L'uniformité serait un élément de régression. Elle aboutirait à une oppression intolérable de sentiments respectables et d'aspirations légitimes. Mais si l'on a ainsi déçu les socialistes qui rêvaient la suppression des frontières et voulaient substituer aux guerres internationales qui mutilent, les luttes intestines qui déchirent, il fallait aussi éviter l'écueil redoutable du nationalisme exagéré.

b) Principe des nationalités.

Parmi les idées qui, aujourd'hui, sont mises en avant avec une vigueur sans cesse croissante, une des plus intéressantes est sans doute le principe des nationalités. Les apôtres de cette religion déjà bien vieille des nationalités, annoncent en termes éloquent la fin des guerres fratricides ouvertes ou cachées, brutales ou insidieuses, le début d'une ère nouvelle où désormais les nations vivront libres côte à côte dans une émulation pacifique, créatrice de progrès incessants. L'empire futur de la fraternité des peuples remplacera le royaume croulant des passions ataviques pour la terre d'autrui et des rivalités internationales meurtrières. Le principe des nationalités reprend sa vieille lutte contre la conception de l'Etat souverain, le seul dont auparavant on avait tenu compte.

Aujourd'hui le principe des nationalités est entré dans la conscience à la fois très ample et très étroite de l'opinion publique et y jouit d'une grande faveur. Mais cette faveur n'est pas toujours un certificat de vérité ni un sceau d'infaillibilité. Il faut convenir que beaucoup d'idées qui y ont cours ne brillent ni par la profondeur des vues ni par leur contenu rationnel. Aussi n'a-t-on pas besoin de se livrer à des recherches laborieuses pour constater que, parmi les hommes d'étude et de réflexion, ce principe des nationalités est loin d'être universellement accepté. Beaucoup de penseurs remarquables et d'idéalistes sincères y ont vu, au contraire, un des plus grands obstacles à la compréhension réciproque des peuples, un idéal erroné de paix universelle mis en avant par de faux

prophètes et capable même d'encourager des guerres de pure ambition au lieu de les écarter. Il serait en somme défavorable à l'institution de cette communauté juridique internationale qui, au dire de nombre d'hommes d'Etat, serait le meilleur moyen d'établir et de conserver la paix universelle au milieu de la fraternité des peuples. Le principe est donc loin d'être indiscutable, il est même très discuté.

Pour s'en faire une idée aussi juste que possible, on pourrait se poser la question suivante : « Qu'est-ce qu'une nation ? » Remarquons tout de suite que l'idée de « nation » n'est pas une conception juridique précise aux contours nets et tranchés, mais une idée morale aux limites vagues et indéterminées qui, tout en ayant la faculté de s'adapter aux réalités complexes de la vie internationale, possède aussi le désavantage non moins grand et périlleux de pouvoir abriter, derrière un nom connu et vénéré, des actes fort peu vénérables. Si l'on voulait maintenant donner une définition provisoire de la nation, on pourrait l'appeler un ensemble d'hommes qui se sentent unis par des liens d'affinité surtout moraux, d'une profondeur et d'une solidité telles que ces hommes ressentent leur union comme un bienfait et leur séparation comme un malheur.

La définition est vague, car enfin, en quoi consistent ces « liens d'affinité » ? Est-ce l'unité géographique ? Le fait de demeurer et de vivre en commun sur un territoire déterminé a sans doute joué un certain rôle dans la naissance du sentiment national, par l'influence qu'a exercée l'amour de la terre natale et de sa nature particulière. La plupart des grandes nations ont en général joui d'une certaine unité géographique. Mais pour beaucoup d'entre elles, qui sont également très conscientes de leur personnalité historique, nous ne trouvons pas de limites géographiques précises. Les Polonais, par exemple, qui ont un sentiment national merveilleusement vivace et profond, habitent un territoire qui n'a nulle part des frontières « naturelles » déterminées. Le cas des Grecs est analogue. Toutefois, l'exemple le plus caractéristique est celui de la nation israélite qui, dispersée dans les contrées les plus diverses du globe, n'a pas vu s'altérer, par l'influence puissante du milieu, les traits particuliers de sa mentalité ni oublié la communauté nationale. On peut ainsi dire que l'unité géographique peut aider à créer une nation, mais qu'elle n'est ni indispensable ni un facteur de premier ordre.

Très souvent on considère la race comme l'élément primordial du concept de la nation. Mais, comme il n'y a pas une seule nation au monde qui ne soit pas de race mélangée, c'est là une idée dont il faut vite se débarrasser. Nous concédons volontiers aux partisans convaincus du principe des nationalités qu'il importe de ne pas confondre leur idéal avec un « racialisme » politique qui est et sera toujours un ennemi de la paix et de la compréhension réciproque des peuples, par l'orgueil et les prétentions quasi scientifiques à la supériorité qu'il provoque.

D'un autre côté l'histoire nous démontre que le mélange de races n'est pas forcément un obstacle à leur fusion et au développement d'un instinct national commun, ce que nous constatons en France même.

Un élément bien plus considérable est celui d'unité de langue, puisque les qualités d'une langue déterminent dans une large mesure les façons de penser de ceux qui s'en servent. Disons en passant que les prétendues cartes de races des Allemands sont en réalité des cartes linguistiques, ce qui n'est pas la même chose. La langue joue toujours un rôle important, c'est indéniable. Mais son unité ne signifie pas une unité nationale correspondante, pas plus que les différences de langues ne constituent un empêchement inévitable à la création d'un sentiment national. Illustrons cela par quelques exemples. La langue espagnole est prédominante dans l'Amérique du Sud : ses habitants ont toutefois depuis longtemps cessé de se sentir attirés vers l'Espagne au point d'en désirer une union politique. Les Américains du Nord se servent de la langue anglaise, mais ils forment une nationalité distincte. D'un autre côté nous voyons les Suisses parler trois langues différentes : ils forment néanmoins une nation très consciente d'elle-même. Le cas des Belges est analogue. Comme conclusion, l'on peut dire que l'unité de langue est un facteur puissant dans la création et le développement de l'instinct national, mais qu'elle n'est ni indispensable ni suffisante pour le faire naître.

Pendant longtemps on considéra l'unité religieuse comme très importante au point de vue national. A l'appui de cette opinion, l'on citait entre autres arguments celui de l'influence puissante des prédications de John Knox sur la formation du caractère écossais. Ce que l'on peut dire en tout cas, c'est que les différences religieuses sont souvent périlleuses pour le sentiment d'unité nationale. Les Belges et les Hollandais se sont séparés principalement pour des raisons d'ordre religieux. Dans l'épineuse question irlandaise entre également l'élément religieux. L'opposition entre les catholiques et dissidents polonais fut aussi une des causes — et non des moindres, — de la ruine de leur patrie. D'un autre côté, il y a beaucoup de cas où des différences religieuses ne constituent pas un obstacle au sentiment d'unité nationale, par exemple en Allemagne avec sa population moitié protestante, moitié catholique. L'on est donc amené à conclure que le sentiment religieux ne constitue pas un élément primordial dans la formation de l'instinct national, tout en lui reconnaissant de l'importance par l'influence de ses idées directrices sur les droits et devoirs des individus et des peuples.

La soumission pendant une durée assez longue à un gouvernement fort, à une autorité supérieure commune, même despotique, peut contribuer puissamment à former une nation consciente et unie. Nous en voyons, surtout dans le passé, des exemples assez fréquents. L'unité nationale en France a sans doute été obtenue pour une grande partie

grâce à la monarchie absolue, dont les représentants formèrent aux yeux du peuple la personnification vivante du sentiment national. Ce fut également le despotisme de Charles V et de Philippe II qui arriva à fusionner les diverses parties de la monarchie espagnole. Mais il est superflu de remarquer que la soumission à une autorité commune n'est pas suffisante pour faire, de peuples hétérogènes aux aspirations et aux tendances divergentes, une nation réellement unie. Aujourd'hui il faut d'abord des sentiments d'affinité d'une autre nature pour rendre possible une unification nationale ; ensuite l'on peut créer des lois communes et durables.

Dans les temps présents nous voyons les questions économiques jouer un rôle si important dans la vie internationale qu'il convient de leur attribuer une certaine influence dans l'éclosion et la croissance du sentiment national. Mais il faut tout de suite faire la réserve expresse qu'aucun système économique commun n'est de nature à fondre en une unité nouvelle des peuples fort divers autrement. D'un autre côté, il faut aussi constater que des divergences économiques n'opposent pas un obstacle infranchissable à la naissance du sentiment national. Il est évident que l'agriculteur de la Prusse orientale se rapproche économiquement davantage de son voisin polonais que de l'industriel de la Prusse rhénane ; cette différence économique n'a pas empêché l'éclosion d'un sentiment national aigu.

En dernier lieu nous sommes amenés à examiner le facteur primordial dans la formation d'une nation, à savoir la communauté des traditions, le souvenir de souffrances endurées en commun, de victoires communes, de grandes personnalités historiques communes chez lesquelles le caractère national a pu se concentrer et se cristalliser pour former en quelque sorte un miroir splendide où la nation se contemple avec une légitime fierté. Le sentiment national s'est surtout intensifié sous l'aiguillon des souffrances communes. Les Allemands n'ont pas oublié la conquête napoléonienne qui a été un des facteurs les plus puissants pour rapprocher les Etats divers malgré leurs particularismes tenaces. Si des Allemands nous passons aux Hollandais, nous savons qu'au point de vue de la race, de la langue et de la religion, ils sont en communion étroite avec l'empire d'Allemagne dont ils ont même fait partie au moyen âge : néanmoins, ils forment une nationalité très distincte par les grands souvenirs de leur lutte héroïque pour l'indépendance nationale contre la tyrannie espagnole. Les Suisses sont aussi devenus une nation par les souvenirs communs des guerres qu'ils ont soutenues dans leurs montagnes pour conquérir et conserver leur autonomie politique.

Par ce rapide exposé, nous pouvons constater combien l'idée de « nation » est une conception compliquée et vague, impossible à enfermer dans une formule juridique précise et nette. L'idée principale de nation

consiste essentiellement dans le sentiment qu'on en a. Il ne semble pas exister un critérium unique et universel, possédant une précision et une clarté suffisantes pour affirmer qu'on se trouve ou non en présence d'une vraie nation. Mais, dira-t-on, ne suffit-il pas d'avoir recours au plébiscite pour trancher la question par un moyen simple et élégant ? Ce moyen ne possède pas les caractères de simplicité ou d'élégance qu'on lui prête souvent. Premièrement parce que beaucoup d'Etats n'admettent pas la validité d'une pareille opération : il faudrait donc l'imposer par la guerre ce qui serait littéralement faire la guerre pour l'éviter. Ensuite, il est presque impossible d'organiser pratiquement un plébiscite réellement sincère et libre. Enfin, au cas de referendum populaire, faut-il s'attacher uniquement à la majorité des voix sans laisser aux minorités dissidentes un droit de sécession ? Et si l'on accorde ce droit aux minorités, n'arriverait-on pas souvent à des situations pratiques inextricables ? Surtout n'oublions pas que le plébiscite implique, de toute équité, un droit de sécession pour les fractions séparatistes d'une nation, fractions qui autrefois se sont peut-être même volontairement constituées membres de cette même nation. Or, ce droit a toujours été repoussé et refusé. Si les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, ils ont également, en toute justice, le droit corrélatif de changer d'avis dans l'avenir et d'abandonner leur ancienne patrie pour vivre une vie indépendante et à part. Le vote d'une génération ne peut pas nécessairement lier la ou les générations suivantes.

La question s'est posée plusieurs fois, au cours de l'histoire moderne. Au début de la Révolution française, un orateur la mettait à l'ordre du jour en parlant des Vendéens. Il reçut une réponse qui, dans la pratique internationale, a fait précédent, à savoir une menace de mort pour quiconque voudrait attenter à la sainte unité de la patrie.

Le même problème reçut également la même solution lors de la guerre de sécession américaine. Le droit de sortir de l'union fut refusé aux Sud-Américains et supprimé par l'emploi de la force armée.

L'histoire semble ainsi enseigner que les nations, pour se constituer et se maintenir, ont toujours dû passer par des conflits sanglants et que, suivant la remarque cynique mais réaliste de Bismark, ce ne sont pas les votes de majorité, mais le fer et le sang qui créent les grandes nations.

Le principe des nationalités n'est donc pas un instrument automatique de paix et de concorde. Son contenu imprécis et vague permet aux diplomates de s'en servir dans des buts de pure ambition au lieu de l'utiliser au profit d'une paix universelle tant désirée. N'étant pas universellement accepté, il faudrait faire la guerre pour l'établir comme principe fondamental du droit des gens, ce qui serait contraire à son but essentiellement pacifique. Même au cas où l'on pourrait se mettre d'accord sur une formule théorique commune qui en garantirait une

interprétation et une application concordantes, est-ce que des conflits armés ne pourraient pas se greffer là-dessus ? Allons encore plus loin et supposons pour un instant le monde constitué d'après le principe des nationalités. Est-ce que pour cela, il n'y aura pas toujours des forts et des faibles, des habiles et des malhabiles, des ambitieux et des indolents, des rapaces et des conciliants, c'est-à-dire des germes de conflits ? Certainement oui. Ces nations différentes, aux mentalités diverses, auront de par leurs personnalités particulières des droits, des devoirs et des intérêts dissemblables. Les particularités nationales qui, certes, font la richesse et l'étonnante vitalité de la civilisation européenne, contiennent en elles-mêmes des germes perpétuels de mésententes et de conflits. Alors les conflits, au lieu d'éclater comme jadis entre des Etats, se produiront entre les nations et ils n'en seront que plus sanglants et passionnés. Ainsi, constituer le monde en « nationalités complètes », d'après les idées napoléoniennes, pourrait sans doute se faire avec le temps et des guerres répétées. Mais que ces mêmes nationalités soient, par le fait seul de leur constitution, « satisfaites », n'est qu'une pure hypothèse que rien ne permet d'affirmer, sinon un fanatisme aveugle.

Le culte exagéré du principe des nationalités est une conception païenne qui met la Nation au-dessus de tout, qui refuse à la soumettre à l'empire du droit et au règne de la morale et qui tend à faire d'elle la fin dernière de toutes les activités humaines. Il a été une réaction salutaire contre la conception qui permettrait qu'on disposât des peuples sans aucunement s'inquiéter d'eux. Mais ce mouvement a dépassé son but légitime en mettant la Nation au-dessus du droit. Il a aggravé les ravages de l'individualisme outrancier et augmenté l'anarchie qui régnait déjà dans le monde. Il constitue alors une forme aiguë d'égoïsme collectif, d'autant plus insidieux qu'il renferme précisément un élément d'altruisme et d'autant plus dangereux qu'il est générateur de désordre et d'anarchie. Poser en principe que la Nation est tout, que les gouvernements n'ont qu'à se laisser guider par ses intérêts comme les gouvernés ont pour unique devoir d'aimer leur nation au-dessus de tout et en dépit de tout, c'est faire de l'intérêt la seule règle de conduite des nations, le seul critérium de leurs devoirs. Ce patriotisme qui n'est qu'une coalition d'appétits, une concentration d'orgueils et d'ambitions où l'on s'unit, non par l'âme mais par le corps pour constituer une force violente et conquérante, fait naître des discordes, des jalousies, des haines nationales et des conflits sanglants. C'est chaque nation se posant dans le monde en s'opposant aux autres, ne voyant que ses intérêts particuliers, ne recherchant d'autre supériorité que celle qui s'étale au soleil de ce monde et se fait subir en écrasant ou en exploitant les autres. C'est chaque peuple s'enflammant d'orgueil au seul prononcé de son nom et prétendant monopoliser à lui seul la vertu, la justice, la

beauté, la science. Il sert dans la pratique à dissimuler les manœuvres habiles de puissantes nationalités, préoccupées de se frayer la route vers l'impérialisme dont elles rêvent, en réduisant en poussière de petites nations faibles ou en englobant sous leur sceptre tous les Etats qui ont avec elles une communauté de langue, de race ou de religion. C'est une de ces fausses idées qui agissent à la longue comme de véritables explosifs qui finissent par faire voler en éclats tout l'édifice humain de paix et d'ordre.

La Nation a sans doute le droit et même le devoir de travailler à sa grandeur et à sa prospérité, mais elle doit le faire dans le respect de la justice et de la charité, dans la paix avec les autres et dans la coopération avec elles en vue de favoriser les grandes fins communes de l'humanité. La Nation n'est pas tout. A côté d'elle, il y a les autres nations dont les droits sont aussi réels et pareillement sacrés. Au-dessus des unes et des autres, il y a la Justice divine qui veut, entre les Nations comme entre les individus, la tranquillité dans l'ordre et la paix dans le respect du droit et l'amour du prochain. En aimant la Patrie, nous devons aimer quelque chose de juste, de vrai et de bon, de telle sorte qu'en la faisant vivre par l'amour qu'on lui voue, par le dévouement avec lequel on la sert et par le sacrifice de soi qu'on est prêt à lui consentir, nous faisons vivre la Justice, la Vérité et la Bonté. La Patrie devient ainsi une grandeur spirituelle et morale dont les conquêtes sur le mal, sur les erreurs, sur l'ignorance, rayonnent en lumière bienfaisante. Elle ne réclame d'autre hégémonie sur les autres que celle que les autres veulent bien lui accorder pour les mérites qu'ils reconnaissent et les bienfaits qu'ils reçoivent.

c) Protection des minorités.

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait manquer de sagesse que de faire de la théorie des nationalités l'unique principe directeur de la politique internationale. D'un autre côté, il faut en tenir compte dans toute la mesure du possible, car négliger les aspirations nationales serait un manque de sagesse non moindre. Si pendant longtemps le droit international n'a connu comme sujets que des Etats, la nation semble de plus en plus appelée à devenir à son tour un sujet du droit international. Dans les traités de 1918-1919, des parties entières sont consacrées à la protection des minorités ethniques ou religieuses qui est devenue une des grandes préoccupations de la communauté internationale. En effet, la conscience moderne est devenue de plus en plus sensible au respect du sentiment national, ce principe spirituel, l'aboutissant d'un long passé glorieux ou sombre d'efforts, de sacrifices et de souffrances en commun. Le problème des nationalités avait été un des germes de la grande guerre. La paix, pour être stable, devait donc y apporter une solution. Mais dans la complexité du monde

moderne avec l'étroite compénétration des races et des peuples, l'enchevêtrement de leurs caractères distinctifs, les nécessités impérieuses d'ordre économique politique ou stratégiques, il ne fut pas toujours possible de faire coïncider exactement les limites nationales et les frontières politiques. Dans les questions de ce genre, la politique est intimement mélangée au droit. Or, la vraie politique doit avoir le même but que le droit, c'est-à-dire la réalisation de la justice. Elle est l'art d'appliquer les principes avec tant de souplesse et d'habileté qu'ils puissent pénétrer partout et tout diriger. Or, de nos jours, la notion de justice s'est étendue. Philosophes et juristes proclament imprescriptibles des droits que les siècles antérieurs n'admettaient point comme tels. Puisque la tentative de 1919 d'une distribution plus équitable des territoires selon les vœux des peuples, comportait des injustices, il fallait y apporter un correctif : la protection des minorités. On ne pouvait guère condamner à la servitude et au désespoir de la révolte les groupes minoritaires, isolés au milieu d'éléments souvent hostiles, soumis à une autorité politique étrangère, mais résolus à conserver intact leur esprit particulier, leur foi religieuse et leur langue nationale. Dans le chaos sanglant de l'Europe, les chefs des peuples ont voulu se guider d'après un certain idéal de justice. A la lumière de la raison, ils ont revendiqué pour les groupes minoritaires le respect de certains droits essentiels pour ne pas isoler le droit positif de ses fondements moraux. Tout le monde reconnaît aujourd'hui la nécessité d'un droit à fondement moral pour que la justice soit véritablement l'âme du droit. C'est cette justice, émanation rayonnante de la souveraine puissance de la conscience humaine, supérieure à la violence, à la ruse, à toutes les formes d'oppression, qui fonde les droits des individus à l'égard de l'Etat et les droits des peuples à l'égard d'une domination étrangère. Or, la conscience humaine proclame, avec cette clarté qui défie tous les sophismes et avec une voix qui domine la clameur des instincts, des passions et des préjugés, que hommes et nations ont leur fin spirituelle propre et qu'ils ne sauraient être ravalés à de simples instruments aux mains de conquérants ambitieux.

Le premier et le plus beau rôle de la Société des Nations est de travailler au maintien d'une paix juste, à l'apaisement des conflits qui divisent les membres de la grande famille humaine. Et parmi les causes de conflits, celles qui naissent de la révolte d'une nationalité opprimée sont parmi les plus graves et réclament à ce titre l'intervention de la Société des Nations. Sauf erreur ou abus dans l'application, cette orientation nouvelle de la politique mérite approbation de tous ceux qui ont à cœur de faire régner, dans la mesure de nos pauvres forces humaines, l'ordre et la justice. Tout pouvoir sans limites est funeste. Un contrôle international est donc désirable. La simple possibilité d'une solution internationale, au lieu d'un appel à la force qui était souvent

dans le passé l'unique recours des nationalités opprimées, constitue un progrès indéniable. Les solutions de la force sont toujours pleines de périls.

Le cadre restreint de notre étude ne permet pas d'examiner ici, au point de vue historique, l'origine et l'évolution à travers les siècles de la protection des minorités. Mais le mot profond de l'Ecclésiaste qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil s'affirme encore une fois dans son éclatante vérité. La suite des hommes est comme un même homme qui subsiste toujours et apprend continuellement. Les principes de la morale et de la justice sont de tous les temps. Enfreints sans cesse par les nations comme par les individus, ils furent sans cesse rappelés par les théologiens et les philosophes. L'édifice complexe de la vie sociale et internationale n'a pu s'édifier que par le labeur patient des siècles. La protection des minorités, loin de constituer une innovation hasardeuse, n'est que le perfectionnement d'une politique ancienne qui répondait à un besoin réel, toujours plus nettement perçu à la lumière de l'expérience. Rappelons en passant que le christianisme forma au sein de l'Empire romain une véritable minorité religieuse et que Rome, maîtresse du monde, ne vint pas à bout des consciences chrétiennes. Cet enseignement de l'histoire est particulièrement suggestif. Le régime des capitulations inaugure un système de protection des minorités religieuses en Orient. Les anciens rois francs prirent sous leur sauvegarde les sujets de tous les autres souverains d'Europe établis ou voyageant sur la terre ottomane. Aux yeux de l'empire turc, la France représentait le christianisme et incarnait sa force. C'était à Poitiers que l'invasion sarrasine s'était vu barrer la route de l'Europe. C'était de France également qu'étaient parties les premières Croisades. La monarchie française, par tout son passé, exerçait un puissant prestige sur l'entourage des fils du Prophète et remplissait avec dignité sa lourde tâche de gardienne des libertés européennes en Orient. En Europe même, au temps où le principe de l'unité de foi dans l'Etat prévalut, on voyait souvent, à l'occasion d'une cession de territoire, l'Etat cessionnaire garantir à l'Etat cédant « le maintien et la protection de la religion existante dans les territoires cédés ». Mais ce fut surtout au XIX^e^ siècle que l'on pratiqua la politique de protection des chrétiens, massacrés périodiquement par les Turcs. Dès l'insurrection hellénique en 1827, les Puissances européennes intervinrent en Orient. Trente-trois années plus tard, en 1860, elles apparurent encore plus nettement comme les représentants de l'Europe et de l'humanité. Avec la complicité des autorités ottomanes, six mille chrétiens Maronites furent massacrés par les Druses musulmans. Au nom de la civilisation outragée, les cabinets européens envoyèrent un corps expéditionnaire. Cet événement marque le point de départ d'une orientation nouvelle dans la doctrine comme dans la politique. Jamais l'action des Puissances n'avait été

aussi collective, jamais leur désintéressement n'avait été aussi hautement affirmé et réel.

Un fait encore plus marquant fut l'intervention des Etats-Unis, en 1902, auprès du gouvernement roumain en faveur des Israélites. La note portait que « Les Etats-Unis se réclament instamment des principes contenus dans le traité de Berlin, parce que ce sont des principes de droit international et d'éternelle justice ; invoquant la large tolérance dont s'inspire cet acte solennel et disposés à prêter leur appui moral à ses signataires pour en exiger l'exécution, les Etats-Unis se sont trouvés par l'attitude de la Roumanie, associés à ceux-ci et comme partie intéressée ». Bien que le cabinet de Washington n'eût pas signé le traité de Berlin, il se déclarait associé aux parties contractantes par le seul fait « qu'un principe supérieur d'éternelle justice domine ce texte positif et lui confère le caractère de charte internationale ». Ainsi, de l'ancien système, tout accidentel et improvisé, on fut peu à peu conduit à la thèse selon laquelle les droits humains sont une résultante nécessaire d'un certain état de civilisation. Ils s'imposent au respect de l'Etat même en l'absence de tout acte international parce qu'ils ont la valeur de principes d'équité. Le traité qui les incorpore les transforme en droits stricts sans les créer de toutes pièces. Ils ne sauraient être établis par un seul Etat, car celui-ci ne représente que sa conception propre et n'a aucune qualité pour parler au nom de l'humanité tout entière. Il faut que toutes les conceptions particulières arrivent à se fondre en une conception unique qui les résume toutes. Et pour représenter avec dignité et défendre avec fermeté et modération cette conception humanitaire unique, la Société des Nations avec sa Cour permanente de Justice Internationale pour les questions de droit et son Conseil pour les problèmes politiques est sans doute l'organisation officielle la mieux appropriée. Grâce à sa composition particulière, il n'y a pas à craindre que les Etats pacifiques soient entraînés dans des guerres constantes pour faire régner partout l'ordre et la justice.

La protection des minorités comporte sans conteste une atteinte au principe de non-intervention. Elle a provoqué d'énergiques réactions chez tous les défenseurs ardents de ce principe qui, durant le siècle passé, n'ont vu dans l'intervention qu'un instrument de conquête déguisé sous un masque de paix. Devenant collective, elle a cependant cessé de servir l'intérêt personnel pour ne défendre que la cause de l'humanité. Au point de vue théorique, les tenants du système ont dû se relâcher de leur intransigeance primitive et reconnaître que l'indépendance de l'Etat ne saurait avoir un caractère absolu. Sinon il faudrait désespérer des progrès possibles du droit des gens. Ce serait un étrange défi au bon sens, à la vérité des idées et des faits s'il fallait admettre qu'un mur infranchissable sépare le droit international de la morale et de la justice, que le droit protège uniquement les rapports d'intérêts entre les peuples et

qu'en dehors de ce domaine, la liberté d'agir de l'Etat reste entière et soustraite à l'empire des lois morales qui distinguent le juste et l'injuste. Le droit international, constitué par le libre accord des Etats, n'est pas toujours la forme suprême du Droit. Il y a aussi les exigences de la conscience qui apprend aux hommes à subordonner leurs passions et leurs intérêts à la poursuite d'une fin supérieure. A côté et au-dessus des intérêts particuliers qui unissent les divers membres de la communauté internationale ou de chaque société particulière, il y a aussi un ensemble de droits essentiels qu'on a nommé les droits humains dont la raison d'être appartient à un ordre d'idées plus élevé.

Dans cet acheminement vers des libertés plus grandes, un obstacle se dresse. Faciliter aux minorités le maintien de leur vie propre n'est-ce pas fortifier chez elles le sentiment de leur particularisme et les inciter à se séparer de l'Etat dont elles font partie ? On semble vouloir créer des Etats dans l'Etat, faire des minorités une caste privilégiée qui se cristallisera au lieu de fusionner avec l'ensemble. Elles risqueraient alors de devenir un ferment de discordes sociales et de haines nationales.

Entre l'assimilation des minorités et la rupture de la cohésion nationale, une autre alternative reste possible, celle de la conciliation d'intérêts opposés grâce à des concessions réciproques, inspirées par le respect de la hiérarchie des intérêts, des droits et devoirs. Un Etat est viable même s'il renferme des groupements qui brisent sa parfaite unité morale. La solidité de la Confédération helvétique, malgré ses langues diverses et ses confessions rivales en est une preuve vivante. L'autonomie peut en effet supprimer de nombreux points de friction et rendre les minorités plus maniables. Sainement comprise et sagement appliquée, loin d'accentuer les tendances séparatistes, elle peut faciliter l'assimilation tandis que l'oppression ravive inévitablement le nationalisme et accentue les contrastes. Pour réaliser cette collaboration et atténuer les conflits d'intérêts parfois également légitimes, des concessions mutuelles seront nécessaires. L'Etat doit se rappeler qu'il n'est pas une fin en soi, mais un moyen permettant à l'homme la réalisation d'une fin supérieure. Les minorités doivent se souvenir de leur obligation de coopérer en citoyens loyaux avec l'Etat auquel elles appartiennent. Sous l'influence modératrice d'une sage conception de l'Etat et des groupements dont il se compose, l'on arrive à une conciliation possible des intérêts en présence. L'exemple des Polonais d'Autriche est significatif à cet égard.

Les traités de 1919 ont, dans beaucoup de cas, reconnu un droit d'autonomie aux minorités. Ils en ont organisé un contrôle permanent. C'est à l'Etat, signataire de ces clauses, que revient la tâche de mettre en pratique les obligations générales qu'il a acceptées à l'égard de ses sujets minoritaires. L'on a prévu des garanties de deux ordres ; une garantie d'ordre constitutionnel et une garantie d'ordre international,

confiée à la Société des Nations. Par suite des questions de souveraineté toujours très délicates en ces matières, les traités n'ont point prévu un contrôle dans le domaine des garanties constitutionnelles. Au point de vue de la garantie internationale, deux organes ont été chargés d'en assurer le respect : le Conseil de la Société des Nations et la Cour Permanente de Justice Internationale. Le rôle principal a été attribué au Conseil. C'est lui qui assure la garde des clauses de minorité ainsi que leur application. En cas de divergence d'opinion sur une de ces clauses entre l'Etat intéressé et un des Etats membres du Conseil, la Cour Permanente statue. L'intangibilité de ces clauses qui, dans leur laconisme, affirment l'existence de « droits humains » au profit des minorités de race, de langue ou de religion, est garantie par les textes des traités. Elles ne peuvent être modifiées sans l'approbation de la majorité du Conseil de la Société. D'autre part, les Puissances alliées et associées, représentées au Conseil, s'engagent respectivement à ne pas refuser leur assentiment à toute modification des dits articles qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil.

Primitivement, le droit de signaler les infractions aux clauses de protection des minorités appartenait exclusivement aux membres du Conseil. Pareille garantie se révéla bientôt insuffisante car les membres du Conseil, ne se trouvant pas en rapports directs avec les minorités, risquaient d'ignorer les infractions. C'est pour parer à ce danger qu'en 1920, le Conseil adopta les modifications suivantes proposées par M. Tittoni.

Pour que les groupements non représentés au Conseil puissent présenter leurs observations, celles-ci sont désormais transmises par le Secrétariat, mais à titre de pure information. Cette transmission ne constitue pas encore un acte juridique. La compétence du Conseil à s'occuper de la question surgit seulement si un de ses membres signale à son attention l'infraction ou le danger d'infraction qui a fait l'objet de la pétition ou de l'information. L'Etat intéressé sera informé comme le sont tous les membres de la Société. Il pourra présenter les considérations qu'il juge convenables. Mais la communication qui lui est faite n'a pas le caractère d'une requête en vue d'obtenir des renseignements. Elle n'implique pas pour l'Etat intéressé l'obligation de présenter une documentation à sa défense. C'est une simple facilité.

Ce système laissait aux membres du Conseil l'initiative délicate de l'accusation, ce qui était de nature à éveiller des susceptibilités internationales et rendre son application pratique difficile. Pour éviter ces complications, on a substitué à la procédure de l'accusation une procédure automatique. Dorénavant, c'est au Président et à deux membres désignés par lui qu'incombe le devoir d'examiner toute pétition ou communication relative à une infraction aux clauses de minorités. Ces juges pourront s'adjoindre une commission d'études. S'ils considèrent que l'affaire mérite

l'intervention du Conseil, ils lui adresseront un rapport afin de le saisir officiellement. En vue d'écarter les abus des plaintes insuffisamment motivées, on apporta au système de contrôle un dernier perfectionnement. Toute requête, n'émanant pas d'un membre de la Société sera communiquée à l'Etat intéressé avant d'être portée à la connaissance des membres du Conseil. L'Etat intéressé aura un délai de trois semaines pour faire savoir s'il compte présenter des observations. Si, passé ce délai, il a répondu négativement ou n'a pas répondu, la requête sera transmise aux membres de la Société, conformément à la procédure imaginée par M. Tittoni. S'il répond affirmativement, l'Etat intéressé aura un délai de deux mois à dater de l'envoi de la requête à son représentant auprès du Secrétariat pour transmettre ses observations. Le Secrétaire Général les communiquera au Conseil et aux membres de la Société, conjointement avec la requête. Toutes ces pièces seront examinées par le Comité des trois membres.

Une fois saisi, le Conseil possède des pouvoirs étendus. Pleine liberté lui est laissée sur le choix des moyens, sous réserve des dispositions générales du Pacte. Si le danger signalé est imminent, le Conseil pourra se réunir d'urgence et faire surseoir à l'exécution de la mesure visée. Dans tous les cas, il aura à sa disposition les moyens de rassembler les moyens d'informations nécessaires pour décider en connaissance de cause. Le caractère collectif de sa résolution est une précieuse garantie d'impartialité, de sincérité et de prudence.

Avec son expérience consommée d'éminent historien et d'homme d'Etat habile, M. Gabriel Hanotaux, en parlant du rôle du Conseil, a montré très judicieusement comment la Société des Nations se trouve pour ainsi dire placée, par les traités, entre deux parties. La mission qu'on lui a confiée, c'est un rôle permanent de bons offices, considérant la situation des Etats nouveaux qui cherchent encore leur voie parmi les difficultés de l'heure présente, en présence de gouvernements qui essayent de s'adapter peu à peu aux circonstances générales qui leur rendent la vie parfois bien difficile et en présence aussi de minorités intéressantes, de groupements parfois considérables qui aspirent au bien-être et à la paix, après les événements terribles qui viennent de se produire. La Société des Nations a donc un rôle d'intermédiaire. Elle se tourne tantôt vers les gouvernements, tantôt vers les minorités. Les anciens disaient que Janus, le dieu de la paix, avait deux fronts. Dans les circonstances actuelles, c'est un peu le cas de la Société des Nations. Elle aussi est obligée de se tourner en même temps des deux côtés et d'écouter à la fois les uns et les autres. Pour répondre au mandat qui lui a été confié, la Société des Nations dit aux Gouvernements : « Soyez prudents, soyez ménagers des populations qui sont maintenant dans l'orbite de votre action. Vivez avec elles en les appelant vers vous. Donnez-leur, auprès de vous, tous les avantages qu'on accorde à de

fidèles et bons citoyens. » Mais elle dira aussi aux minorités : « Acceptez un régime qui vous conduira à une existence plus agréable, rendez-vous compte que c'est dans l'union, selon le vieux dicton, que se trouvera votre force commune. » Depuis longtemps, nous avons pu assister à ce fait singulier que les efforts de la civilisation en Europe tendaient à la constitution des Etats en fortes unités. Aujourd'hui au contraire, on dirait qu'il y a une espèce d'hésitation et de flottement dans cette tendance séculaire. En somme, le phénomène de l'agglomération se présente aujourd'hui sous une forme quelque peu différente. Au cours de l'histoire, il y a toujours eu des minorités. Le plus souvent, elles se sont fondues dans les unités nationales en vertu de la sagesse des gouvernements comprenant que leur intérêt principal était d'attirer vers eux ces forces nouvelles, malgré quelques dissidences, soit de langue, soit de religion, voire même de sang, et d'en faire un seul bloc national. Les minorités, se sentant ménagées, ont peu à peu aspiré à cette union où elles trouvaient de si grands avantages. La sagesse des siècles s'est prononcée dans ce sens. Et ainsi l'union fut dans l'histoire un phénomène de politique intérieure.

Or, aujourd'hui comme hier, il faut encourager le plus possible le même mouvement dans l'effort intérieur, pour que ces difficultés s'apaisent avec le temps et avec une bonne volonté réciproque. La devise est donc « union et tolérance ».

L'on a suggéré qu'il y aurait avantage à envoyer, avec le consentement des gouvernements intéressés, des représentants fixes pour calmer une agitation publique, de manière à rétablir le plus tôt possible la tranquillité. Mais la présence d'envoyés permanents, ayant pour mission de surveiller avec attention ces événements, présente de graves dangers au point de vue de l'unité intérieure du pays. Cela pourrait créer parfois comme un centre d'opposition. Or, il ne convient pas de gêner ce travail d'agglomération qui se fait un peu difficilement, mais qui doit s'accomplir finalement par la politique même des pays dont il s'agit.

*
* *

Lorsqu'un différend s'élève entre deux Etats, relatif aux clauses sur la protection des minorités, la procédure prend un caractère judiciaire et rentre dans la compétence de la Cour permanente de Justice internationale, si une des puissances litigantes est membre du Conseil. Si la divergence d'opinion se produit entre l'Etat signataire des clauses sur la minorité et un autre Etat qui ne fait point partie du Conseil, ils auront le choix de s'adresser au Conseil ou à la Cour de Justice. Le recours à cette dernière institution est donc facultatif et exige un accord entre les deux parties intéressées.

Il serait vain d'attendre de la Société des Nations qu'elle soit en

mesure de calmer toutes les angoisses et de réaliser tous les espoirs des peuples. Toute infraction, tout danger d'infraction peut et doit être signalé au Conseil. Mais pour que son intervention fût véritablement efficace, il faudrait que son contrôle s'exerçât non seulement sur les lois et règlements, mais aussi sur les décisions de l'administration locale. Ceci constituerait une ingérence dans le domaine de la souveraineté intérieure que le monde n'est pas encore mûr à adopter. La Société des Nations ne peut pas s'emparer brusquement de certains grands problèmes de la politique internationale que les gouvernements retiennent en quelque sorte par devers eux. La Société n'est pas un super-Etat, étranger à chacun de ses membres. Elle a pour but, au contraire, de représenter ce qu'il y a d'universel dans chaque Etat de civilisation moderne. Elle ne peut être audacieuse qu'avec une extrême prudence, d'autant plus que les nations ne sont pas sorties de la guerre, purifiées par le feu des batailles de toutes les compétitions et de tous les antagonismes qui les divisent. Elle a déjà fait la dure expérience des multiples difficultés que l'on rencontre dans le règlement des problèmes délicats qui se posent entre les peuples irrités et meurtris par la plus sanglante et la plus cruelle des guerres. Elle a dû se contenter d'assurer l'exécution des traités des minorités dans les grandes lignes. Elle peut contrôler les lois et règlements ; intervenir à propos de leur application quand la concordance des faits établit manifestement qu'il y a une atteinte caractérisée aux droits des minorités. Mais elle ne peut guère entrer dans les détails d'application.

La création de cette institution collective nouvelle, les facilités et les perfectionnements ultérieurement apportés dans la procédure, représentent un effort sincère de conciliation entre les droits individuels des minorités et les tendances centralisatrices des gouvernements, en vue de l'absorption progressive de ces mêmes minorités. Les jurisconsultes ont accompli leur œuvre qui marque une tendance très nette vers une plus grande justice. Mais le conflit demeure grave et violent sur le terrain des passions. Les traités n'ont pas encore conduit à l'apaisement. Les haines du passé restent encore vivaces. La lutte est particulièrement vive sur le terrain scolaire, car l'enseignement laisse sur la mentalité de l'enfant une profonde empreinte. Aussi les écoles sont-elles fréquemment fermées, sinon de vive force, au moins sous des formes détournées. Ni les Etats, ni les minorités ne se déclarent satisfaits. Les uns voient leur autorité réduite, leur unité menacée, les autres supportent difficilement les liens de dépendance que leurs maîtres leur font souvent durement sentir. Jusqu'à présent, les démarches réservées et prudentes de la Société des Nations n'ont pas soulevé de conflits, parce qu'elles ont ressemblé plutôt à des vœux qu'à des interventions. Les Etats tendent cependant à s'affranchir du contrôle et s'y voient encouragés par l'exemple de la Turquie qui forme un grave précédent. Les Puissances se sont contentées

d'une protection qui condamne les individus à quitter leurs foyers, leurs tombes, leurs biens. Exception faite de la vie, on n'a rien sauvegardé aux minorités de ce qui leur est le plus cher. Si depuis quatre ans, des plaintes s'élèvent sans cesse un peu partout dans le monde parmi les minorités, il ne faut y voir qu'une nouvelle preuve de l'impuissance des lois d'assurer automatiquement le règne de la paix, de la justice et de la charité. Pour agir efficacement sur la puissance spirituelle qui règle l'activité libre de l'homme et reste la suprême garantie de la justice, il faut une force du même ordre. Dans les rapports entre hommes, entre minorités et majorités, si l'on veut sincèrement poursuivre la bonne entente et l'utilité commune, il importe de ne pas pousser ses droits ou ses intérêts à l'extrême, sinon le « summum jus » se transforme vite en « summa injuria » suivant une très vieille et très exacte constatation. Dans la défense de ses droits et de ses intérêts, il faut se préoccuper des droits et des intérêts des autres. C'est le moyen le plus juste et le plus sûr de bien assurer les siens. Derrière les textes juridiques, il faut saisir l'âme qui doit les inspirer. En présence du droit en vigueur, il faut prévoir le droit en formation et ne point tourner contre soi le droit de demain en abusant du droit d'aujourd'hui.

d) Abandon de la théorie de la souveraineté absolue.

La création de la Société des Nations implique une protestation contre l'anarchie internationale d'Etats souverains, avec leurs ambitions sans autre frein que la crainte de l'insuccès, avec leurs prétentions, fondées sur des appétits de puissance ou sur des préjugés désuets, soutenues par la menace et tranchées en fin de compte par la violence. Le but idéal de la Société des Nations est de mettre la force, principe matériel, au service du droit, principe spirituel. Il ne faut plus laisser à l'anarchie des souverainetés particulières le soin de pourvoir aux intérêts généraux de l'humanité. Pour faire régner l'ordre dans les esprits et la paix dans le monde, le principe de la souveraineté absolue doit au préalable être débarrassé de ses exagérations fallacieuses et ramené aux limites commandées par la morale et la raison. En effet, nouer des rapports contractuels avec des pouvoirs qui ne se reconnaissent pas soumis à la loi morale est une funeste duperie. Qu'attendre d'un Etat qui s'arroge un pouvoir illimité d'expansion nationale, de liberté absolue de développement sans tenir compte des intérêts des autres Puissances, sans d'autres bornes que la force de résistance des antagonistes, sans autre mesure que sa volonté changeante, aussi libre de rejeter que d'accepter une obligation au gré de ses intérêts. Une organisation pacifique de l'humanité ne saurait être imaginée sans une modification de l'idée de souveraineté absolue, édifiée sur les préjugés de l'antiquité païenne et soutenue par la confusion des notions de droit et de puissance qui porte

en elle le germe de destruction de tous les droits. Quand on relègue Dieu au ciel, les théologiens dans leur chaire et la morale dans le cercle restreint de la vie privée, on ouvre le vaste champ du monde à toutes les entreprises de la violence, de l'astuce et de la duplicité.

Chaque Etat professe qu'il est souverain, c'est-à-dire maître absolu, à ses risques et périls, de ses destinées et des décisions que comporte la direction de ses affaires intérieures et extérieures et il n'est sur la terre aucune personne, aucune société, aucune autorité vis-à-vis de laquelle il puisse être comptable.

Envisagé du point de vue juridique, chaque Etat est considéré comme un absolu, comme une autonomie intégrale, comme une Société parfaite — dans le sens que les théologiens et les philosophes donnent à cet adjectif — qui ne tient l'être que d'elle-même et ne peut être grevée d'autres obligations que celles qu'elle a librement acceptées. L'Etat est, par définition, la puissance dans sa plénitude, le droit dans son absolutisme.

Un Etat a le droit d'organiser, comme il l'entend, ses relations diplomatiques et le régime de ses alliances. Il est libre de recevoir ou de ne pas recevoir les agents diplomatiques des puissances étrangères et de nouer avec elles tels accords qui lui agréent. Il apprécie librement les alliances offensives ou défensives qu'il est de son intérêt de conclure et lui seul décide si ces alliances doivent être secrètes ou publiques : il est maître de sa diplomatie. Seul juge du développement qu'il convient de donner à ses forces militaires de terre et de mer, il consacre à l'accroissement de ses armées tels budgets de guerre qu'il lui plaît de voter ; il appelle dans ses casernes et ses arsenaux tel nombre de soldats qui lui paraît légitime, multiplie à son gré le nombre et la puissance de ses forteresses, subventionne à sa guise les ateliers où se fabriquent les canons, les obus et les plaques de blindage, les laboratoires où se découvrent les explosifs ou les engins nouveaux.

A son gré, il arrête à la frontière soit par des inhibitions formelles, soit par des droits prohibitifs, les produits étrangers dont il redoute la concurrence pour sa production nationale, ou subventionne de manière détournée ou directe, occulte ou publique, son commerce d'exportation et sa marine marchande. Il lui est loisible d'élever si haut les murailles douanières qu'à l'abri de leur protection, se constituent, avec sa connivence, des cartels et des trusts qui pourront d'autant mieux conquérir les marchés étrangers que les immenses profits réalisés sur la clientèle nationale leur auront permis de vendre à perte les produits exportés.

Souverain maître et propriétaire exclusif des choses, l'Etat est également le seul arbitre de la législation qui paraît assurer le meilleur rendement de l'activité laborieuse des personnes.

Il n'admet les étrangers sur son territoire que dans la mesure où il le juge avantageux et il lui est loisible de les expulser.

Nous pourrions poursuivre indéfiniment cette énumération. Partout nous retrouverions la même doctrine invariable, le même leitmotiv de la souveraineté parfaite, de la maîtrise intégrale, de l'autonomie absolue. Sans doute, les docteurs du droit international reconnaissent l'existence de la communauté internationale et la nécessité pour les Etats d'entretenir des relations avec les autres membres de cette communauté ; mais combien cette communauté est loin de la Société des Nations. Elle n'envisage que la nécessité de fait des relations économiques et intellectuelles, mais laisse entier à chacun le soin de fixer le mode et les conditions de ces relations. « La dépendance réciproque des peuples au point de vue des intérêts économiques, intellectuels et moraux, l'indépendance et l'égalité respective des Etats au point de vue politique, tels sont les facteurs de la communauté internationale. » Cette indépendance juridique et politique est telle qu'en aucun cas, un Etat ne saurait être tenu de respecter une règle de droit à laquelle il n'aurait pas volontairement adhéré. Même si la règle de droit réclamée par la conscience mieux éclairée de l'humanité semble nécessaire au progrès universel, personne ne conteste le droit de chaque Etat de refuser son adhésion et de se soustraire par son refus à une législation qu'il ne s'est pas promulguée à soi-même.

Tandis que l'énumération et l'analyse des droits fondamentaux des Etats remplissent de longues pages et donnent lieu à de copieuses dissertations, au contraire on a tôt fait d'énumérer les obligations fondamentales ; elles se ramènent à une seule, l'obligation de non intervention, le devoir d'abstention à l'égard de la libre activité des autres. Ne pas s'immiscer dans les affaires des autres Etats, ne pas s'ingérer dans les libres décisions de leur autonomie, respecter pleinement et loyalement leur indépendance, quitte à prendre soi-même et avec la même liberté les mesures de protection et de défense, tel est l'unique devoir ; et en effet, la logique des prémisses posées ne saurait en tolérer d'autre. Puisque chaque Etat est considéré comme une activité s'exerçant à l'intérieur de compartiments séparés, isolés, comment se pourrait-il que les gouvernements fussent reliés les uns aux autres par une réciprocité de devoirs et d'obligations ? Chacun suit sa ligne propre ; comme les lignes sont parallèles, on n'a point à redouter les chocs, aussi longtemps que chacun chemine sur la route qui lui est réservée.

A la limite, cette théorie engendre même une conséquence qui serait presque comique, si l'on ne savait à quelles tragédies sanglantes peuvent aboutir les querelles entre Etats. Elle exclut la notion même de responsabilité.

*
* *

Telle est la doctrine sous l'empire de laquelle vécut l'Europe depuis le XVI[e] siècle, sous l'empire de laquelle, plus spécialement, le monde a

vécu pendant les cent trente-cinq années qui nous séparent du traité de Versailles (1783) et de la Révolution française.

En fait et en droit, cette conception ne peut plus être acceptée, parce qu'elle nous apparaît comme erronée dans ses prémisses, comme immorale et funeste dans ses conséquences.

L'homme n'est point d'abord un individu, et puis ensuite et secondairement un être social ; il est un être social par cela même qu'il est ; il vient à la vie dans la société, appelé et protégé par l'effort associé d'innombrables groupements qui présideront et collaboreront à sa croissance et à son développement. Dans l'ordre biologique comme dans l'ordre économique, dans l'ordre moral comme dans l'ordre intellectuel, chaque individu est solidaire de ses frères en humanité ; un réseau inextricable de relations rattache son existence à la leur et il n'est aucun de ses gestes, aucune de ses pensées, aucun de ses désirs, si secrets et si intimes soient-ils, qui n'ait un indéfini retentissement.

Il n'est au pouvoir d'aucun gouvernement de se draper dans son « splendide isolement », parce que cet isolement prétendu n'est que le mirage où se complaît notre ignorance ou notre égoïsme. De même que dans la plus modeste de nos petites villes, le pharmacien qui refuse de fermer son officine le dimanche, contraint, qu'il le veuille ou non, tous ses confrères du voisinage à se tenir à la disposition de la clientèle, de même l'Etat qui multiplie les armements, renouvelle son matériel de guerre, et couvre son territoire de casernes et de forteresses, de bastions et d'arsenaux, oblige les autres membres de la communauté universelle à suivre son exemple et à se livrer aux mêmes gestes, alors même qu'ils leur répugnent le plus. Ainsi s'est organisé en Europe et dans le monde cette surenchère dans le vote des budgets de guerre, cette frénésie ruineuse, cette course à l'abîme, qui, sous le nom de paix armée, consumait à la fois le double capital, humain et économique, des grandes nations.

L'Etat moderne, en tant qu'incarnation du droit, fondé sur des garanties, ne renferme aucun élément absolu. Tout pouvoir possédé par l'Etat est conçu comme relatif et limité. S'il ne reconnaît pas de supérieur, il reconnaît des égaux à la fois parmi ses propres organes constitutionnels et dans la communauté internationale dont il est membre. La souveraineté ne constitue donc pas un pouvoir absolu et despotique sans d'autres bornes que celles de son propre arbitre. Liberté ne signifie pas licence mais l'exercice ordonné et réglementé des facultés naturelles dans les limites de la loi. Le droit international lui-même est fondé sur l'idée d'une société d'Etats dont les membres ne peuvent plus prétendre à une autorité illimitée du moment qu'ils se reconnaissent des droits et des devoirs réciproques. Dans le domaine des rapports internationaux, la souveraineté se trouve limitée par le fait naturel de la coexistence de nombreux Etats. Tout droit qu'un Etat possède comporte des obli-

gations correspondantes. Chaque souveraineté n'est maîtresse de ses actes que tant qu'ils ne portent pas atteinte aux droits égaux et primaires des autres membres de la communauté internationale. Le droit de chacun de faire ce qui peut favoriser son bonheur, sa prospérité, ses progrès, est limité par le respect des mêmes droits chez les autres. Dans le conflit des intérêts, des besoins, des sentiments et aspirations des peuples divers, le droit international a pour rôle éminent de faire régner l'ordre et la justice, bases premières de toute civilisation et de tout progrès humain. Le principe de la souveraineté ne peut être équitablement et rationnellement dégagé de l'idée de justice et de morale sans conduire à la négation de la vérité et à la destruction de l'ordre. Invoquer ce principe pour se soustraire à l'accomplissement de ses devoirs n'est point en appeler à une règle du droit des gens, c'est abuser d'une idée juste pour se placer au-dessus du droit lui-même. Pour être respectée, la souveraineté doit être respectable.

La constitution de la Société des Nations implique que les Etats associés reconnaissent qu'ils devront avoir désormais une conception différente de leur liberté, de leur souveraineté et de leur autonomie. Il sera souvent facile d'ameuter l'opinion publique, d'éveiller les susceptibilités nationales contre ces innovations. Pourtant, le régime de la prétendue liberté des Etats nous a conduits à une telle servitude qu'on peut espérer que l'opinion publique, mieux informée, ne s'attardera pas à la regretter. La communauté internationale, comme la vie sociale, a un besoin profond et permanent de discipline organisée et de réglementation sanctionnée. L'ordre et la discipline sont partout les conditions de la véritable liberté. Il peut exister des lois oppressives et des réglementations tracassières, mais l'anarchie sera toujours encore plus oppressive. En fin de compte, ce n'est que par la loi que l'on s'affranchit. La réglementation est le meilleur auxiliaire de la réelle indépendance.

« Le genre humain, dit Suarez, réparti en divers peuples et divers royaumes, vit sous la loi d'une unité non seulement spécifique, mais encore, et d'une certaine façon, politique et morale ; si chaque Etat, république ou royaume, constitue en soi une communauté parfaite, il n'en est pas moins vrai que chacune de ces communautés est aussi membre d'un ensemble, qui est le genre humain ; que ces communautés ne pouvant se suffire dans leur isolement, doivent, pour leur bien et leur développement, entretenir entre elles certaines relations d'aide réciproque et de société ; qu'elles ont besoin par conséquent d'un droit qui les constitue suivant l'ordre et les dirige en ce genre de mutuelle communication et de société. »

Il n'y a rien à ajouter à ces belles formules où le savant jésuite de Salamanque ramassait, il y a plus de trois siècles, sa vigoureuse doctrine ; les organisateurs de la Société des Nations doivent avoir confiance : leur

initiative est dans le sens des deux grands courants de la pensée scientifique et de la pensée chrétienne.

e) Désarmement.

La Société des Nations ayant pour objet le maintien de la paix, les Hautes Parties contractantes ont jugé avec raison qu'il importait de réduire les armements pour atteindre plus aisément ce but. En effet, l'exagération des armements est par elle-même une menace de guerre, car un Etat ne s'imposera pas des charges militaires ou navales considérables sans essayer d'en tirer parti. Les discussions internationales qui sont une guerre à blanc plus ou moins courtoise et où le marchandage forme le pain quotidien, reposent en grande partie sur l'appréciation tacite de la puissance militaire des groupes en présence. Il est sous-entendu que chaque interlocuteur représente tant ou tant de baïonnettes ou cuirassés pour soutenir ses droits ou prétentions. Grâce au déploiement d'un appareil effrayant, l'on exerce une pression morale sur les négociateurs adverses pour obtenir des concessions plus étendues. Si un conflit éclate entre tierces Puissances, l'Etat à fortes ressources militaires sera souvent tenté d'intervenir pour faire pencher la balance du côté du parti qu'il soutiendra pour se faire largement indemniser après coup du secours prêté. Quelquefois même, il n'hésiterait pas à faire naître un conflit au moment opportun pour obtenir, par une victoire militaire, la compensation des sacrifices au point de vue de l'armement. D'autre part, dès qu'un grand Etat se lance dans la course aux armements, les autres doivent le suivre. La soudaineté possible d'une attaque, emportant des avantages décisifs avant qu'on ait eu le temps de s'y opposer, rend l'imitation nécessaire. Comme le disait Talleyrand en 1814 : « Un Etat qui entretient de grandes forces en temps de paix met tous les autres dans la nécessité de l'imiter, ce qui produit d'abord l'accablement des peuples, convertit l'état de paix et un état d'efforts de tous contre tous et fait naître la guerre de ce qui paraissait destiné à la prévenir. » C'est ainsi que dans l'Europe contemporaine, on vit naguère les défiances nationales si profondes que chaque peuple se refusait à croire à la sincérité de son voisin et prenait ses déclarations pacifiques pour une manœuvre destinée à l'endormir avant de l'attaquer. Chacun s'apprêtait à tuer pour ne pas être tué. L'Europe entière, en attendant qu'elle se transformât en un champ de carnage était devenue comme un vaste champ de manœuvres avec les chemins de fer prêts à être des outils de guerre et non des instruments de rapprochement et de réconciliation des peuples.

Cette transformation de l'Europe en nations armées est le résultat de la Révolution française, perfectionné dans la suite par la Prusse et l'Allemagne. L'histoire des progrès de la Prusse, petit Etat confiné sur un sol ingrat, est faite de bonds successifs, séparés par des périodes de

préparation militaire intense. D'autre part, le progrès des idées démocratiques qui devaient apporter à l'homme la liberté et l'aisance a aussi grandement contribué à l'extension des armements et à l'enchaînement des individus. La Révolution française avait jeté tout le poids du peuple dans la balance où n'avaient pesé jusque là qu'une armée de métier réduite et les revenus limités de l'Etat. Comme l'a dit en termes saisissants l'illustre maréchal Foch : « Oui, une ère nouvelle s'était ouverte, celle des guerres nationales aux allures déchaînées parce qu'elles allaient consacrer à la lutte toutes les ressources de la nation, parce qu'elles allaient se donner comme but, non un intérêt dynastique, non la conquête ou la possession d'une province, mais la défense ou la propagation d'idées philosophiques d'abord, de principes d'indépendance, d'unité, d'avantages immatériels dans la suite, parce qu'elles allaient ainsi mettre en jeu l'intérêt et les moyens de chacun des soldats par suite des sentiments, des passions, c'est-à-dire des éléments de force jusqu'alors inexploités... Egoïsme national créant la politique et la guerre d'intérêt, destinée à satisfaire les appétits croissants des peuples qui apportent par suite dans la lutte un déchaînement de passions de plus en plus grand, une consommation et un emploi de plus en plus outranciers du facteur humain et de toutes les ressources du pays. »

Les pages magistrales et profondes de Taine dans ses *Origines de la France contemporaine* se sont révélées trop véridiques pour ne pas être livrées à nouveau à la méditation de ceux qui croient de façon absolue au pouvoir pacificateur et libérateur des démocraties : « Dans cette Europe divisée où les Etats rivaux sont toujours proches d'un conflit, tous les souverains sont militaires. Ils le sont de naissance, par éducation et profession, par nécessité. Le titre comporte et entraîne la fonction. Par suite, en s'arrogeant leurs droits, le sujet s'impose leurs devoirs. A son tour et de sa personne, il est militaire. Dorénavant, s'il naît électeur, il naît conscrit. Il a contracté une obligation d'espèce nouvelle et de portée indéfinie. L'Etat qui auparavant n'avait de créance que sur ses biens, en a maintenant sur ses membres. Or, jamais un créancier ne laisse chômer ses créances et l'Etat trouve toujours des raisons ou des prétextes pour faire valoir les siennes. Sous les menaces ou les souffrances de l'invasion, le peuple a consenti d'abord à payer celle-ci. Il la croyait accidentelle et temporaire. Après la victoire et la paix, son gouvernement continue à la réclamer. Elle devient permanente et définitive. Après les traités de Lunéville et d'Amiens, Napoléon la maintient en France. Après les traités de Paris et de Vienne, le gouvernement prussien la maintiendra en Prusse. De guerre en guerre, l'institution s'est aggravée. Comme une contagion, elle s'est propagée d'Etat à Etat. A présent, elle a gagné toute l'Europe continentale et elle y règne avec le compagnon qui toujours la précède ou la suit, avec son frère jumeau, avec le suffrage universel, chacun des deux plus ou moins

produit du jour et tirant l'autre après soi plus ou moins incomplet et déguisé, tous les deux conducteurs aveugles et formidables de l'histoire future, l'un mettant dans les mains de chaque adulte un bulletin de vote, l'autre mettant sur le dos de chaque adulte un sac de soldat : avec quelles promesses de massacre et de banqueroute pour le XX^e^ siècle, avec quelle exaspération des rancunes et des défiances nationales, avec quelle déperdition du travail humain, par quelle perversion des découvertes productives, par quel perfectionnement des applications destructives, par quel recul vers les formes inférieures et malsaines des vieilles sociétés militantes, par quel pas rétrograde vers les instincts égoïstes et brutaux, vers les sentiments, les mœurs et la morale de la cité antique et de la tribu barbare, nous le savons... » De ce texte de Taine, l'on peut rapprocher les paroles de Roosevelt : « L'homme qui revendique le droit de vote doit être capable et désireux de se battre pour le pays auquel il donne son vote... Je crois au service obligatoire. Il représente le véritable idéal démocratique. »

L'angoissante question du désarmement s'est posée tout de suite après la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire qui avaient inauguré le système des nations armées et de la guerre des peuples. Dans une lettre à lord Castlereagh, en date du 21 mars 1816, le Tsar de Russie écrivit : « Il est nécessaire de considérer le nouvel état de choses et d'encourager toutes les nations pacifiées à se livrer sans crainte à une sécurité entière. Cette mesure convaincante et décisive devrait consister dans une réduction simultanée des forces armées de tout genre dont se servirent les gouvernements pour la conquête de leur indépendance contre Napoléon. Il est nécessaire en outre que ce désarmement s'effectue avec cet accord et cette loyauté imposante qui a décidé du sort de l'Europe et qui peut seul aujourd'hui assurer son bonheur. » A ces paroles éloquentes qu'on croirait aisément prononcées un siècle plus tard, le chef du Foreign Office répondit : « Je n'ambitionne pas de tâche plus honorable que de coopérer à cette grande œuvre avec Votre Majesté Impériale... la base la plus solide sur laquelle reposerait un désarmement général serait d'établir entre toutes les Puissances un accord complet qui réglerait le montant de leurs forces respectives ; il est néanmoins impossible de ne pas apercevoir les complications que présente cette question dans l'établissement d'une échelle de forces pour tant de Puissances qui se trouvent dans des circonstances si différentes quant à leurs moyens relatifs, leur frontière, leurs positions et leurs facultés de s'armer de nouveau. » C'était là mettre le doigt sur la plaie et indiquer en quelques mots à quelles difficultés pratiques l'on allait se heurter. Lord Castlereagh éluda avec habileté mais sans rémission le projet du tsar en ajoutant : « Il est nécessaire de considérer si la meilleure marche à suivre, pour chaque Etat, ne serait pas de porter son désarmement aussi loin que ses propres vues d'utilité locale pourraient le permettre et

d'expliquer aux Etats alliés et voisins l'étendue et la nature de ses arrangements. » Peu après, l'éminent lord demanda à l'ambassadeur de Russie pourquoi son auguste souverain, après s'être borné à une très légère diminution de ses forces, n'avait pas continué à donner l'exemple. Le représentant du tsar répondit simplement que son maître avait à défendre de trop vastes frontières. Dans l'échec de ces pourparlers, il y a toute une philosophie qui invite à la réflexion.

La Russie ne se tint cependant pas pour battue. Elle fit des ouvertures à la France, à l'Autriche et à la Prusse. L'épuisement de vingt années de guerre amena un accueil sympathique. L'Autriche sans argent, avait dû réduire, de son propre mouvement, le montant de ses effectifs et n'était pas fâchée si les autres Puissances l'imitaient. La France, occupée par des troupes étrangères, souhaitait ardemment la réussite des négociations qui l'eussent délivrée en partie du fardeau de leur entretien. Dans le traité du 10 février 1817, les Puissances alliées consentirent à une réduction proportionnelle de 1/5 de leurs corps d'occupation respectifs. Ce résultat n'avait pas été obtenu pour des raisons humanitaires ou désintéressées, mais pour des considérations égoïstes de finance et de politique.

En 1863, l'exemple du Tsar fut repris par Napoléon III. Comme les propositions d'Alexandre en 1816, celles de l'empereur plébiscitaire suscitèrent vite de la défiance et aboutirent à un échec. Pour pouvoir proposer un désarmement sans avoir l'air de plaider *pro domo,* dans un but personnel, il faut être le plus fort. Or, les campagnes de Crimée et du Mexique avaient considérablement affaibli l'Empire en hommes et en argent. D'autre part, la Prusse poursuivait l'hégémonie en Allemagne et entendait la réaliser à son heure et au besoin par la force. L'Autriche était préoccupée de la question vénitienne, la Russie voulait briser la résistance des Polonais. Nul ne se souciait de voir le voisin, sous prétexte de désarmement, intervenir dans ses affaires. D'ailleurs, un Etat puissant ne renonce guère d'avance à la faculté de pouvoir s'agrandir dans l'avenir. Un désarmement sincère et durable ne pourra se faire que lorsque les sujets de guerre et de discorde auront disparu. La véritable cause des préparatifs de guerre est la défiance mutuelle et profonde des Etats dans la concurrence vitale. La défiance accroît les armement, les armements accroissent la défiance et ainsi de suite à l'infini.

En 1889, Nicolas II revint sur le même sujet du désarmement. L'on pouvait alors le suspecter de vouloir se réserver en Europe pour mieux combattre en Asie. En effet, la Russie offrit bien la limitation des armements, mais en ayant soin d'en excepter ses possessions mandchouriennes de la même façon que la Grande-Bretagne était prête à arrêter ou diminuer son budget naval « à la condition que soit maintenue l'actuelle supériorité navale et la règle des Two Powers Standard ». Il est facile d'être généreux lorsque cela vous profite. Quant à la presse

d'Allemagne, elle déclara qu'étant la seule Puissance qui pût encore à l'avenir faire des sacrifices d'hommes et d'argent, elle serait dupe en se liant les mains. Aux discussions à La Haye en 1899, relativement aux armes nouvelles, on fit remarquer non sans raison que restreindre les inventions, c'est paralyser le droit de défense d'un pays sans lui assurer, le cas échéant, une réciprocité que les textes peuvent sans doute promettre, mais que dans la pratique, rien ne garantit. L'observation est à retenir. Le colonel de Schwartzoff fit également ressortir qu'on ne saurait examiner à part et isoler la question des effectifs ; elle est liée à mille autres, le degré d'instruction publique, la durée du service actif, les cadres, les périodes d'instruction, la distribution des corps de troupes, les réseaux des chemins de fer, le nombre et la situation des places fortes, les frontières. Dans une armée moderne, tout cela se tient et forme en son ensemble la défense nationale que chaque peuple a organisée d'après son caractère, son histoire, ses traditions. Ne serait-il pas difficile d'opposer à cette œuvre éminemment nationale une convention internationale ?

Ces considérations, qui ont encore gardé une grande partie de leur valeur, expliquent l'échec des propositions de désarmement. Limiter les forces militaires à un moment donné, c'est consacrer la prépondérance du plus fort à ce moment. Or, les nations qui croient pouvoir améliorer dans l'avenir leurs forces, ne consentent pas sincèrement à un *statu quo* contre nature. Il est fatal que les peuples, comme les individus, entendent mettre à profit les avantages qu'ils peuvent acquérir en accroissant leurs richesses ou en augmentant leur natalité. Une réduction proportionnelle des armements ne saurait pas non plus être définitive, car elle suppose que les faibles accepteront toujours leur infériorité, qu'ils renoncent à leur développement futur et abandonnent tout espoir de rattraper leurs concurrents, ce qui est contraire à la nature humaine et au perpetuum mobile de l'existence. Quant à la limitation d'après les nécessités stratégiques ou politiques, quoi de plus compliqué, de plus subjectif et d'instable. Même s'il était possible d'imaginer une base théorique de la limitation des armements en dehors de celle imposée par le vainqueur au vaincu, comment en assurer l'application dans les faits, un contrôle réellement efficace et sincère. N'est-il pas impossible d'installer à demeure dans chaque Etat une commission de contrôle internationale qui aurait accès dans les manufactures, les casernes, les bureaux non seulement de la Guerre, mais en réalité dans tous les départements ministériels, celui de l'Instruction publique puisqu'il accroît la valeur intellectuelle du soldat, celui des Travaux publics qui améliore les voies de communication, celui du Commerce qui augmente les ressources économiques, celui des Finances où l'on peut recourir à la comptabilité occulte avec des budgets à usage double, celui des Inventions qui peuvent bouleverser rapidement les conditions

de la guerre tout en se cachant hypocritement derrière un usage pacifique ? Ce serait là une ingérence insupportable dans les affaires intérieures qui risquerait de provoquer des conflits et d'envenimer les rapports internationaux au lieu d'amener la paix et faire régner la concorde.

En 1907, lors de la seconde Conférence de la Paix, on allait voir combien les idées humanitaires se modifient avec la situation politique, comment « l'hypocrisie du désarmement » n'est souvent dictée que par des raisons très égoïstes de politique ou de finance, par le désir de conserver une supériorité acquise et d'arrêter un concurrent dangereux ? En 1907, la Russie a besoin de refaire ses forces militaires. En conséquence, elle écarte délibérément toute question de désarmement. La Grande-Bretagne au contraire, qui venait d'accomplir un effort considérable et avait réalisé le *Two Powers Standard,* avait tout intérêt et ne courait aucun risque de proposer un arrêt, un *naval holiday* qui lui assurait du coup sa maîtrise maritime et le maintien de sa suprématie. Par sa proposition humanitaire, le Cabinet de Londres obtint l'appui indispensable du Labour Party contre les conservateurs dans la querelle constitutionnelle avec la Chambre des Lords, en même temps qu'il espérait éviter la menace grandissante de l'Allemagne dont les armements maritimes progressaient avec une inquiétante rapidité. Quelle excellente affaire si l'on pouvait arrêter l'Allemagne avant qu'elle eût donné tout son effort et ajouter à cette victoire diplomatique un éclatant succès de politique intérieure. N'oublions pas qu'en matière diplomatique avec ses artifices séduisants et ses intérêts travestis, il faut s'attacher aux façons de faire et non aux manières de parler, car les vraies raisons d'une détermination ne sont pas proclamées. D'ailleurs, comme elles sont généralement dictées par les intérêts du moment, elles sont de nature à varier singulièrement. La politique des résultats fait révérence aux principes pour les imposer à l'adversaire et s'en dispenser soi-même. En matière de désarmement, l'on a toujours vu les faibles appréhender qu'on ne cherche à les cantonner dans leur faiblesse et les forts craindre qu'on ne veuille entraver leur développement futur. A la lumière crue d'un long passé, l'état des armements semble rentrer dans les rapports politiques complexes entre les Etats. Si une nation ne veut plus ou ne peut plus consacrer autant à ses ressources militaires qu'elle doit le faire pour garder son influence dans le monde, elle passe à un rang inférieur et un plus fort prendra sa place parce que le droit d'un Etat vaut surtout par la force qu'il sait mettre à son service. Voilà pour le passé. Examinons maintenant le présent.

Aux termes de l'article 8, « les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune.

« Le Conseil, tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat, prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers gouvernements.

« Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une révision tous les dix ans au moins.

« Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

« Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

« Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires et navals et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre. »

Ainsi, le redoutable problème du désarmement a été examiné par les fondateurs de la Société des Nations sous trois faces. En premier lieu, on envisage la limitation des armements, en second lieu on a porté ses regards sur la fabrication privée des munitions qui fait ressortir l'importance des adaptations possibles d'industries pacifiques à des fabrications de guerre, la transformation des arts de la paix en chimie meurtrière. En dernier lieu, on s'engage à échanger franchement des informations sur les programmes militaires navals et aériens.

Enfin en ce qui concerne la limitation des armements, on consent non seulement à ce que chaque nation ait une armée, mais le texte impose même une armée pour une action commune, c'est-à-dire pour une guerre collective entreprise par la Société des Nations.

En effet, la base de la limitation est fixée non seulement selon les exigences de la sécurité nationale, mais aussi d'après les nécessités d'une action internationale commune.

La question primordiale qui se pose en cette matière est indubitablement celle de savoir qui sera juge de ce qu'exige la sécurité nationale.

Ce sont les Gouvernements eux-mêmes qui décident. Le Conseil en tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat *prépare* les plans de la réduction des armements en vue de l'examen et de la *décision* des divers Gouvernements. La décision implique nécessairement que c'est le Gouvernement lui-même qui est juge en dernier ressort du quantum de cette limitation. Comme il s'agit d'une décision du Conseil, il faudra l'unanimité des voix selon

l'art. 5, paragraphe 1. De plus, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, l'Etat qui est visé dans le plan de réduction pourra se faire représenter au Conseil avec droit de prendre part aux délibérations et au vote. Comme l'art 8 stipule également qu'il n'y a pas limitation des armements tant qu'il n'y a pas *adoption* du plan par les gouvernements, il est évident que la liberté de chaque nation en matière du maintien de ses forces armées est abondamment sauvegardée. A la conférence de la paix, M. Bourgeois affirma que « chaque gouvernement reste libre d'accepter ou de refuser, sans aucune menace de sanction, le plan de réduction proposé par le Conseil ». Les plans de réduction, une fois adoptés par tous, doivent faire l'objet d'un nouvel examen au moins tous les 10 ans, ce qui rend possible à la fois des adaptations nécessaires et opportunes ainsi que des réductions progressives.

Les réductions des armements étant solidaires les unes des autres, les plans ne s'imposent que s'ils sont adoptés par tous les Gouvernements. Un Gouvernement ne sera donc pas tenu d'exécuter sa promesse de réduction si un autre Membre quelconque de la Société ne remplit pas ses obligations à cet égard.

D'autre part, le sens du mot « dépasser » est très difficile à préciser au point de vue juridique, car c'est une matière qui relève avant tout de la technique. Si un Etat fait une invention nouvelle qui permet d'augmenter considérablement l'efficacité des armes existantes, il pourra en fait accroître ses ressources militaires dans le sens psychologique d'un dépassement, sans pour cela enfreindre nécessairement le texte.

Le plan de réduction des armements ne s'impose évidemment pas aux *Etats non Membres de la Société,* tels que la Russie et les Etats-Unis. Mais le Conseil ne néglige nullement leur existence puisqu'il doit prendre en considération « la situation géographique et les circonstances spéciales de chaque Etat ». Il peut même donner son consentement à un accroissement d'armements. Mais pour cela, il faudra un vote unanime, ce qui diminue l'importance de cette faculté, en l'enfermant dans des bornes sages et prudentes.

En somme, la Société des Nations n'a ni qualité ni pouvoir pour réduire les armements, pour en ordonner la réduction, mais elle a qualité et pouvoir pour tracer et soumettre aux gouvernements un plan qui leur permettrait de réduire les armements.

Toutes ces stipulations sur le désarmement sont faciles à énoncer sur le papier, mais difficiles à appliquer dans la réalité. L'homme d'Etat a de redoutables responsabilités. Il lui faut le sens positif et pratique des affaires humaines qui fait descendre la question du désarmement du domaine de l'idéologie dans le domaine des réalités pratiques, en associant intimement les deux facteurs inséparables du problème : le désarmement et la garantie.

On n'imagine pas l'un sans l'autre. Que veulent les peuples, en

effet ? Ils veulent la paix et la sécurité ; ils veulent la paix durable, ils veulent la paix forte.

Tout le monde se rend bien compte de l'impossibilité d'arriver à réaliser cette immense œuvre politique sans que l'on réalise en même temps le désarmement moral.

C'est peut-être là l'œuvre la plus difficile. La guerre a laissé des traces profondes dans les esprits comme dans le sol. Elle a créé ou laissé subsister des rancunes, des haines. Elle a blessé beaucoup d'affections. Elle a atteint gravement beaucoup d'intérêts matériels. Et cependant, pour arriver au désarmement moral, il faut changer les esprits, les sentiments. Depuis un siècle, on a merveilleusement réussi à transformer la face extérieure du monde matériel. Ne faudrait-il pas désespérer du monde si l'on ne parvenait pas aussi à changer les hommes ? Car si l'on ne pouvait pas changer les hommes, il faudrait désespérer du progrès. Il faut cependant avoir la franchise de reconnaître que ce qu'il y a de plus difficile au monde, c'est précisément de changer les hommes. En somme, ce qui depuis longtemps, dans le monde, a le moins changé, ce sont les hommes.

Le désarmement moral est extrêmement difficile, car il y a tout de même des souvenirs légitimes, pieux, justes qui ne s'effaceront pas vite. Il y a le souvenir des morts, le souvenir des héroïsmes magnifiques, le souvenir de l'issue même de la grande guerre. Elle a débuté par la violation du droit et s'est terminée par la victoire du droit. C'est une leçon qu'il faut retenir.

Mais il y a aussi d'autres souvenirs qui sont gonflés en quelque sorte de haine. Le temps ne fera que lentement son œuvre. Un feu redoutable couvera pendant longtemps sous les cendres brûlantes.

La condition essentielle pour réaliser le désarmement moral, c'est de résoudre les grands problèmes politiques qui irritent les esprits et qui pèsent sur l'Europe.

Le premier de tous, le plus grave, le plus difficile de tous, c'est le problème des réparations et des dettes interalliées. Ce gros nuage assombrit l'Europe. Tant qu'il ne sera pas dissipé, il n'y aura pas de paix en Europe et les esprits ne désarmeront pas.

La justice veut que l'agresseur répare le mal qu'il a fait. C'est de l'équité et point une pensée de haine, de châtiment. Le Droit le veut.

Personne n'a la possibilité de décréter la paix, de réaliser le désarmement, mais tous ont le devoir de montrer un chemin à l'humanité. Nous sentons tous très bien, après l'effroyable tourmente dont nous sortons, que si nous nous laissons glisser sur la pente des complications, des haines, des divisions nationales, si nous laissons traîner sur l'Europe tous ces nuages qui oppressent nos poitrines et qui rendent l'air si lourd, nous aboutirions tôt ou tard à quelque effroyable catastrophe qui serait, cette fois, la catastrophe finale : les vainqueurs

succomberaient avec les vaincus et — il y en a des exemples dans l'histoire — la civilisation de l'Europe elle-même disparaîtrait peut-être.

De l'autre côté, au contraire, il y a un chemin difficile à gravir, mais lumineux, qu'il faut montrer aux hommes de bonne volonté en marchant devant eux, en étant idéalistes sans perdre le sens pratique et positif des choses. Il faut être à la fois des patriotes, des Européens et, selon la parole éloquente d'un grand orateur, « des hommes humains ».

Comme la pourriture fait naître la plante, la guerre enfanta la Société des Nations. Un noble et puissant désir de paix durable, après tant d'horreurs, la fit apparaître sur la scène du monde.

Or, la Société des Nations vivra, si elle réussit à épargner la guerre, si elle obtient de tous la ferme résolution de ne pas se battre sans nécessité absolue et après mûre réflexion, si elle empêche les conflits qui saignent à blanc les pays et leur portent la misère avec la mort, si elle oblige les peuples, armés jusqu'aux dents, à rendre les armes pour ne pas se tuer dans des luttes où le bien ou le mal fondé d'une cause ne règle pas le dénouement. Mais vouloir tout résoudre, vouloir aplanir tous les obstacles, approfondir tous les sujets, poursuivre la solution de problèmes aussi graves que celui des armements en vue d'un succès prochain et complet, c'est presque se condamner à un échec. Il faut s'accommoder aux circonstances, selon la force de la Société, et cette force est encore uniquement morale. La tâche est d'autant plus difficile et pénible que la Société des Nations est précisément obligée de mesurer de très grosses questions selon le degré de cette force morale dont dépendent son prestige et son crédit.

Tant que la Société des Nations est ce qu'elle est, elle doit toujours avancer avec précaution et réserve, arriver jusqu'où peuvent tendre ses efforts et s'arrêter quand elle aura des raisons, dictées par son instinct de conservation, qui doit la guider toujours, si elle veut être utile aux peuples. Entre l'arbre et l'écorce, il ne faudra pas qu'elle mette la main.

C'est sans doute bien de rendre les armes, mais il est mieux encore d'unir les cœurs. Il est bien de rendre les fusils et les canons, mais il est mieux d'abandonner la haine et l'esprit de revanche. Sans cela, impossible de désarmer. La paix si désirable ne régnera pas sur la terre, la paix ne sera pas faite avant le moment où les peuples ne se convaincront que vivre en se haïssant toujours, c'est vivre une vie très dangereuse.

*
* *

Nous avons déjà dit que l'élément essentiel d'un accord visant le désarmement matériel, c'est le désarmement moral, la propagation d'un sentiment de sécurité et de confiance parmi les peuples. Par leur

sagesse, les Gouvernements pourraient largement contribuer à l'établissement de cette confiance mutuelle. Mais nous savons tous, hélas ! que la sagesse des gouvernements est très relative comme toutes les choses humaines. A l'heure actuelle, la situation dans le monde est encore très instable. La suspicion et la méfiance règnent partout, parfois même parmi les alliés vainqueurs qui ne se comprennent plus. Aucune Puissance n'ose procéder au désarmement tant que la garantie de son intégrité territoriale et de son indépendance politique ne sera pas sûre et ne pourra pas jouer assez rapidement. La base psychologique de la paix fait encore défaut. Le monde vit encore sous le régime de la « peur armée ». Les Etats ont ainsi été amenés à chercher des garanties plus tangibles contre le risque plus terrible qui pèse sur eux, contre cette inquiétude fiévreuse qui mine lentement l'organisme international. Ces garanties, on a cru les trouver soit dans un traité général d'assistance mutuelle, soit sous la forme de traités particuliers, destinés à s'élargir progressivement, à s'acheminer par étapes vers un accord universel. Ces garanties ont une importance trop considérable pour l'acheminement vers la société pacifique de l'avenir pour ne pas mériter un examen attentif.

Il y a certaines conditions générales à remplir par tout traité de garantie, qu'il soit général ou particulier.

En premier lieu, il s'agit d'empêcher la guerre, et non pas de mettre progressivement en œuvre des forces destinées à la gagner. Tout système qui ne placerait pas immédiatement l'agresseur devant des forces nettement supérieures aux siennes serait entaché d'un vice fondamental ; au lieu d'étouffer le conflit dès le début, il lui laisserait le temps de se développer et conduirait à la guerre longue avec ses pertes irréparables de vies humaines et ses ruines.

Cette nécessité implique que le système à réaliser doit être tel que l'agresseur soit très rapidement écrasé dans une guerre courte, ou tout au moins qu'il n'ait aucune chance de vaincre à la longue.

En aucun cas, l'Etat victime d'une agression ne doit subir l'invasion. Cette condition implique l'existence d'une garantie mutuelle capable de *jouer instantanément*. C'est d'autant plus nécessaire que les Etats sont plus directement menacés, en raison de circonstances « géographiques ou autres », qui créent, pour certains d'entre eux, les « risques particuliers ».

La guerre se faisant dans tous les domaines, c'est également à tous les domaines que doit s'étendre l'aide mutuelle. Toutefois, son efficacité n'est pas la même sous toutes les formes et dans toutes les hypothèses envisagées.

L'assistance militaire, navale et aérienne reste, seule, véritablement efficace au début d'un conflit.

Les autres formes d'assistance, économique, financière, etc., ne

peuvent jouer qu'un rôle d'appoint, et, si important qu'il soit, ce rôle ne s'affirme généralement qu'avec le temps au cours d'une guerre de durée. En outre, et par leur nature même, ces formes d'assistance ne permettent pas de « chiffrer » les sécurités qu'elles apportent et, par suite, d'appliquer le principe que la réduction des armements doit être « proportionnée aux sécurités » offertes par le traité de garantie.

Pour que l'assistance soit « effective et immédiate », il faut qu'elle s'exerce « suivant un plan préétabli » ; et, pour que ce plan préétabli, qui comportera nécessairement des précisions, soit mis en œuvre sans délai, c'est-à-dire sans discussion, il importe qu'il fasse partie intégrante du traité de garantie.

D'autre part, les moyens d'attaque et de défense variant continuellement, il est essentiel que tout traité de garantie comportant des réductions d'armements soit périodiquement revisé, au point de vue de son efficacité, et qu'un contrôle s'exerce, dans le double but de démasquer à temps les armements ou préparatifs clandestins et de s'assurer que les nations garantes entretiennent un minimum d'armements suffisamment modernes pour être à même d'accomplir la mission d'assistance qui leur incomberait éventuellement.

S'il peut être pratiquement réalisable de s'assurer par un contrôle du maintien par chaque Etat du minimum d'armements qu'il doit entretenir, le contrôle de tout excès d'armements sera très difficile, sinon impossible à exercer d'une façon efficace et sans attenter à la souveraineté des Etats qui auraient à s'y soumettre.

En résumé, on voit qu'un traité de garantie mutuelle devrait théoriquement jouer instantanément avec une efficacité susceptible de décourager toute velléité d'agression, de mettre l'Etat attaqué à l'abri de l'invasion et d'abréger la guerre ; comprendre, dans son texte même, un plan d'action commune, précis et préétabli, dans tous les domaines, mais spécialement dans le domaine militaire, naval et aérien ; organiser un contrôle préventif et prévoir des révisions périodiques.

Les conditions précédemment examinées font déjà ressortir les difficultés que présente l'établissement de traités de garantie. Par leur nature même, bien qu'à des degrés différents, suivant le système auquel ils se rattachent, ces traités portent en eux-mêmes des faiblesses irréductibles.

Tout d'abord, les sécurités venant de l'extérieur seront toujours en elles-mêmes d'une valeur moindre que les sécurités analogues, assurées à chaque Etat par ses moyens propres. La préparation de leur emploi ne pourra pas être poussée aussi loin ; leur arrivée à pied-d'œuvre restera soumise à de multiples aléas ; le plan de concentration et, jusqu'à un certain point, le plan d'opération sera connu de personna-

lités trop nombreuses pour que soit conservé le secret, facteur essentiel du succès à la guerre.

D'autre part, les forces d'assistance seront de valeur très variable, suivant leur organisation, leur armement, leur encadrement, leur instruction, leurs vertus propres.

Si l'on veut éviter la guerre longue, — les premières opérations devront être considérées comme décisives pour en assurer le succès, — mieux vaudra l'appoint immédiat d'unités de valeur relativement faible, que l'arrivée trop tardive de contingents mieux instruits. Or, les pays qui n'entretiennent que de petites armées de métier et dont la mobilisation comporte l'instruction préalable des ressources en hommes de leur recrutement national, ne pourront mettre en ligne des effectifs importants qu'après un délai de plusieurs mois, sinon davantage. Et, remarque importante, on ne pourra jamais disposer de façon certaine et en toute éventualité des forces étrangères, dont l'envoi dépendra de la bonne volonté de leurs gouvernements et d'un vote de leurs parlements.

Il ne suffit plus de se borner à rappeler la formule habituelle de l' « agression non provoquée », car la détermination du cas d'agression n'apparaît pas susceptible, dans les conditions de la guerre moderne, de recevoir une solution absolument certaine.

La mobilisation, qui consistait, hier encore, en quelques opérations relativement simples, est devenue infiniment plus complexe et plus difficile à saisir dans ses origines et à suivre dans son développement. Ce sera désormais la mobilisation, non seulement de l'armée, mais du pays tout entier, précédant les hostilités, constitution de stocks de matières premières et de matériel de guerre, mobilisation industrielle, mise en route ou intensification des fabrications. Toutes mesures qui expriment une intention de guerre, peuvent prêter à discussions et interprétations diverses et assurer, cependant, si l'on n'agit pas, des avantages décisifs à l'agresseur.

D'autre part, le passage de la frontière par les troupes d'un autre pays ne signifie pas toujours que ce dernier soit l'agresseur. En particulier, dans les cas de petits Etats, cette action peut avoir pour but de créer une situation initiale aussi avantageuse que possible pour la défense, et cela, avant que l'adversaire ait eu le temps de masser toutes ses forces supérieures. Une offensive militaire aussi prompte que possible peut donc être un moyen, et peut-être le seul, du plus faible pour se défendre contre le plus fort. On peut également supposer qu'une petite nation soit forcée d'employer des forces aériennes pour devancer celles, supérieures, de l'ennemi, et tirer le plus grand profit de cet état de choses.

Ces quelques considérations montrent quelques-unes des difficultés inévitables à toute définition de l'expression « cas d'agression ».

Faute d'un critérium incontestable, le jugement des gouvernements ne se fondera que sur une *impression,* formée des facteurs les plus divers, tels que : l'attitude politique de l'agresseur éventuel, sa propagande, la mentalité de sa presse et de ses nationaux, sa conduite sur le marché international.

Or, cette impression ne sera pas la même sur les nations directement menacées et sur les nations garantes, en sorte que chaque gouvernement ayant son optique propre, l'accord unanime et simultané sur l'imminence de l'agression est presque irréalisable.

Quelles que soient les garanties extérieures envisagées, aucun pays attaqué ne pourra se dispenser de mobiliser aussi rapidement que possible la totalité de ses forces de toute nature. Par suite, il devra entretenir, en temps de paix, des armements proportionnés aux attaques possibles et tels que sa mobilisation totale soit toujours facile.

L'appréciation de la valeur des appuis extérieurs et de l'efficacité des mécanismes, chargés de les mettre en œuvre, doit nécessairement être laissée à la décision souveraine de chacun des gouvernements intéressés. Il doit donc en être de même des réductions d'armements que ces sécurités nouvelles permettraient de consentir. Cela exclut tout projet de barême d'armements, établi *a priori* sur des bases plus ou moins arbitraires. Chaque gouvernement restant seul juge du minimum d'armements indispensable à sa sécurité, c'est dans la mesure où les appuis extérieurs viendront remplacer une partie des armements nationaux que ceux-ci pourront et devront être réduits, mais dans cette mesure simplement.

Il serait sans doute très désirable que le plus grand nombre possible d'Etats prissent automatiquement parti, sous une forme ou sous une autre, pour celui ou pour ceux d'entre eux qui seraient victimes d'une agression. Le principe même d'une semblable garantie est solennellement proclamé dans l'article 10 du Pacte de la Société. Il serait utilement renforcé par un traité général d'application pratique.

Toutefois, ce qui est désirable n'est pas nécessairement réalisable, et l'on doit se demander, en l'espèce, si l'imprécision, caractérisant trop souvent les contrats généraux, s'accorde avec le degré de confiance qu'impliquerait une réduction importante des armements de chaque Etat.

Il y a lieu de distinguer les conflits dans lesquels un Etat attaqué se trouve directement impliqué et ceux dans lesquels il serait conduit à intervenir comme Etat assistant. Dans les premiers, ce qui importe, ce sont la nature et la valeur des appuis à recevoir immédiatement de l'extérieur. Dans les autres, ce sont les obligations qu'il doit consentir et les charges en résultant. A cette distinction, il convient encore d'ajouter celle qui provient de la nature même des conflits, suivant qu'ils revêtent une forme surtout militaire ou surtout navale. Ainsi la nécessité

d'adapter les armements à la nature et à l'importance des dangers auxquels ils doivent faire face, oblige à prendre, pour base de tout calcul, les possibilités offensives de l'agresseur éventuel. Cette condition apparaît déjà incompatible avec la nature même d'un traité général, qui devrait être valable dans n'importe quel cas d'agression. *Car, autant d'agresseurs, autant de « cas particuliers » auxquels un traité général ne répond pas.*

Dans le même ordre d'idées, l'Etat résolu à prendre l'initiative d'une agression à son heure, adoptera telles dispositions qui auront pour effet de rendre, au moins pour longtemps, inefficace la seule arme dont pourrait disposer immédiatement le traité général : le blocus. Sans doute, cette préparation de l'agression, sous les formes les plus variées, serait difficile à réaliser par de petits ou de moyens Etats, aux ressources économiques et à capacité industrielle restreintes. Mais, un traité de garantie qui ne garantirait que contre les faibles serait immoral et sans valeur. Or, vis-à-vis des forts, la garantie ne pourrait se réaliser que par une étude constante des possibilités offensives de tous les agresseurs éventuels. Pour y parvenir, un traité général devrait donc se résoudre en une série de traités distincts visant chacun de la façon la plus précise une hypothèse d'agression déterminée, en sorte que ce traité n'aurait plus de général que le nom.

On conçoit d'ailleurs que la différence des risques à courir puisse incliner tels gouvernements vers le système du traité général et tels autres vers celui des traités particuliers. Pour les uns, les risques représentent des dangers maritimes, susceptibles de ralentir ou d'arrêter leurs courants de ravitaillement, sans les atteindre immédiatement dans leur existence nationale. Pour les autres, ils prennent l'aspect directement menaçant d'une invasion de leur territoire. Si les premiers gouvernements estiment suffisantes des sécurités générales plus ou moins vagues et aléatoires, les autres ne sauraient s'en déclarer satisfaits. Au surplus, cette distinction perdra peut-être un jour sa raison d'être par suite des modifications de plus en plus profondes que la guerre aérienne est susceptible d'apporter aux conflits. Les barrières naturelles auront d'autant moins de valeur qu'elles seront plus aisément franchies par d'importantes forces aériennes et que, en dépit de la distance, une nation deviendra soudainement vulnérable, dans sa population et dans ses richesses de toute nature, jusqu'à l'extrême limite de son territoire.

En somme, il est possible qu'un traité général entraîne certaines réductions d'armements, mais il est impossible de l'affirmer et encore moins d'indiquer *a priori* ce qu'elles pourraient être. Elles se fonderaient en tout cas *non plus sur l'organisation d'une assistance réelle, mais sur un sentiment de confiance.*

L'appui militaire, naval ou aérien offert par un traité général, n'ayant pas une efficacité immédiate ou suffisante, quelles seraient la

nature et la valeur des autres formes d'assistance et pourraient-elles entraîner des réductions d'armements ?

L'un des avantages du traité général serait sans doute d'assurer à l'Etat attaqué une assistance économique, industrielle, financière, qui lui permettrait de combler les lacunes que, sous ce rapport, pourrait présenter son organisation nationale. Mais on ne doit pas se dissimuler que chaque Etat entrant dans la lutte, dans le cas du traité général, sans savoir d'ailleurs quelle sera la limite de sa participation, se réservera largement et par priorité ses propres ressources. L'assistance, sous les formes que l'on vient d'énumérer, ne se manifesterait d'ailleurs qu'au bout d'un certain temps et ne prendrait toute sa valeur que dans une guerre longue. N'ayant aucune influence sur les premières opérations, elle ne permettrait pas de réduire les armements du temps de paix. Et si l'on voulait les réduire, il serait impossible de proportionner cette réduction aux assistances envisagées, aucun rapport déterminé ne pouvant s'établir entre un appui financier, par exemple, et une réduction d'effectifs.

Si à présent on se demande quelles seraient les éventualités entraînant le jeu de l'assistance mutuelle, et suivant quelle procédure elle serait mise en œuvre pour que les Etats participants puissent compter sur elle à coup sûr et acquérir ainsi la confiance nécessaire à une réduction des armements nationaux, il faut répondre que la question touche au point le plus délicat du problème. Il suffit de se reporter à ce qui a été dit précédemment, à propos des faiblesses inhérentes à tout traité de garantie, pour constater l'impossibilité de déclancher à temps l'assistance mutuelle, dans le cas d'un traité général.

On ne résout pas en quelques jours, ni même en quelques semaines, un problème de préparation qui, du seul point de vue technique et en supposant aplanies toutes les difficultés politiques, exigerait des mois !

*
* *

1) Si le traité général n'apporte qu'une assistance progressive, relativement conditionnelle, et d'une efficacité limitée au début à certains domaines, des traités particuliers conclus entre Etats résolus à se prêter une assistance immédiate préparée, et totale dans une hypothèse déterminée, sont-ils susceptibles de donner des garanties mesurables ?

Les difficultés qui viennent d'être exposées et qui semblent insolubles, dans le cas d'un traité général, s'atténuent dans le cas d'un traité particulier conclu entre Etats également résolus à faire face ensemble à un danger commun.

Les hypothèses de conflits sont limitées et localisées. La préparation de l'assistance mutuelle militaire, navale ou aérienne peut donc s'effectuer, en temps de paix, de façon précise. Les plans de transport, de

concentration et même d'opérations peuvent être établis et les conditions de secret infiniment mieux observées. On connaît la valeur de l'assistance qu'un Etat recevra des autres Etats signataires ; elle peut être mesurée.

Dans ce cas, l'on pourra plus facilement « proportionner » aux sécurités ainsi établies une réduction des armements du temps de paix.

Comme dans le cas du traité général, il importe de se demander quelles conditions seraient à remplir pour que la mise en œuvre de l'assistance fût automatique et immédiate, et quel organisme aurait charge de la préparer et de la déclancher ?

La préparation étant assurée par des conventions précises, étudiées dès le temps de paix, l'efficacité de l'assistance mutuelle dépendrait essentiellement d'une détermination rapide du *casus fœderis*. Mais il serait beaucoup plus facile que dans un traité général de prévoir les différents cas d'agression ou de menace d'agression. Dans le cas d'agression, expressément visée par le traité, l'assistance mutuelle serait automatiquement déclanchée par les Etats signataires. S'il n'y avait que « menace d'agression » (résultant d'intensification de fabrication de guerre, de concentration de forces inquiétantes, etc...), les Etats signataires « se concerteraient » avant d'agir. On observera d'ailleurs qu'il serait plus facile d'examiner la situation avec sang-froid et de ne recourir à la guerre qu'à la dernière extrémité, puisque, dans le cas du traité particulier, la préparation aurait été complètement effectuée.

Tandis qu'un traité général ne permet d'escompter qu'une victoire finale sans préserver un Etat de l'invasion et de ses conséquences, les traités particuliers peuvent, au contraire, atteindre ce but essentiel. Ils n'excluent d'ailleurs nullement certaines obligations générales, qui trouveraient place dans un traité général. Mais ces obligations, dans la mesure où l'on peut actuellement les exiger ou les remplir, sont celles que contient déjà le Pacte de la Société des Nations.

La conclusion pratique est qu'il conviendrait sans doute de combiner des accords particuliers avec des obligations générales. Procédant par étapes successives, on prendrait ce que la solidarité internationale peut offrir actuellement, et l'on compléterait son insuffisance, spécialement du point de vue militaire, par des traités particuliers d'assistance mutuelle, dont l'extension conduirait, peut-être, par une longue et laborieuse série d'efforts constructifs, à mettre debout l'édifice souhaitable d'un accord général.

Mais qu'il s'agisse d'une garantie générale ou d'un accord particulier, l'application des mesures militaires dépend toujours des Etats particuliers. Dans un cas comme dans l'autre, le consentement de l'Etat intéressé est indispensable et ce consentement dépendra de la situation politique variable. Toutefois dans l'accord particulier, il y a une communauté d'intérêts plus immédiate et plus tangible. La garantie pourra se réaliser plus rapidement par des mesures plus efficaces. C'est

le grand avantage de ce genre d'assistance mutuelle. Mais la médaille a aussi son envers.

Le danger des accords particuliers réside dans la division du monde en plusieurs groupes rivaux, l'accroissement des armements par la tentation de riposter à une entente par une autre entente, la renaissance du vieux système des alliances, avec ses jeux d'équilibres délicats, vagues et périlleux.

Un traité particulier d'assistance mutuelle est toujours dirigé contre un tiers Etat qui va forcément considérer cet accord comme une menace. Dès qu'un Etat accroît ses ressources militaires d'une façon ou d'une autre, les autres sont presque forcés de le suivre dans la voie ruineuse d'une nouvelle course aux armements. Et ainsi, au lieu de créer la confiance réciproque et de faire régner la bonne entente, l'on risque de provoquer des suspiscions et des méfiances, créatrices de la peur armée. L'histoire, cette *magistra vitæ* avec ses archives précieuses de la raison humaine et de l'expérience des siècles passés, nous montre comment jusqu'à l'heure actuelle, la conclusion d'accords militaires particuliers a presque toujours impliqué un accroissement d'armements. C'est là une considération particulièrement importante lorsqu'on vise à une réduction des armements qui pèsent si lourdement sur les épaules de l'humanité, meurtrie et appauvrie par la plus cruelle des guerres.

Par l'existence d'accords particuliers, l'on pourra mettre à exécution immédiatement certaines mesures militaires qui équivalent à une ouverture d'hostilités. C'est un avantage, mais c'est aussi un danger, car on reconnaît implicitement la possibilité de déclancher une guerre en dehors du contrôle préventif du Conseil de la Société des Nations. Le déclanchement soudain et automatique d'une guerre entraîne cette grave conséquence que le conflit échappera en grande partie au contrôle de la Société. Celle-ci n'a pas de ressources militaires à sa disposition immédiate. La principale force au début est son autorité morale. Or, si la guerre marche et se développe en dehors de la Société, celle-ci se trouvera devant des faits accomplis dont elle sera plus ou moins forcée de tenir compte. Et ainsi la vieille théorie, trop humaine, du fait accompli, contraire à l'esprit de paix et de justice qui inspire le Pacte, retrouvera une force nouvelle. D'un autre côté, subordonner le déclenchement du mécanisme des accords particuliers à l'autorisation préalable du Conseil serait enlever à ce genre d'assistance presque toute son efficacité pratique et toute sa raison d'être. Une pareille exigence est d'ailleurs en contradiction trop flagrante avec les forces qui mènent le monde pour ne pas être exposée à se transformer en un vulgaire « chiffon de papier ». De quelque côté que l'on se tourne, la solution du problème du désarmement reste extrêmement difficile et compliquée, car les armements dépendent de la politique et la politique dépend des circonstances. Or, les circonstances varient d'une année à une autre et

d'un pays à un autre. Nous nous trouvons avant tout sur le terrain mouvant de la politique où les intérêts des Puissances sont éminemment variables et s'opposent dans des combinaisons changeantes.

2) *La Fabrication privée d'armes et de matériel de guerre.* — Avec son sens précis des réalités concrètes, la Société des Nations a clairement aperçu les dangers qui peuvent menacer la paix du monde et la bonne entente des peuples si l'on abandonne la fabrication des munitions et du matériel de guerre à l'âpreté et aux déréglements possibles de l'esprit de lucre des industries privées. Ce n'est pas sans raison que l'opinion publique mondiale est fortement prévenue contre la fabrication privée et non surveillée du matériel de guerre, même si elle a poussé sa prévention au point d'en oublier les bons côtés, c'est-à-dire la possibilité d'une industrie ne travaillant pas exclusivement et continuellement à des œuvres de guerre.

Les conflits internationaux ont quelquefois été facilités et même encouragés par l'esprit de compétition des grandes maisons privées d'armements, animées d'un égal désir de gain. Tous ceux qui ont suivi de près ce grave problème ont pu se rendre compte combien la course funeste aux armements a été favorisée par les pratiques existantes des industries de guerre. Le député allemand Liebknecht, dans ses révélations au Reichstag, le 18 avril 1914, mit en lumière les rapports dangereux entre les grandes firmes de munitions de guerre, les milieux financiers et les cercles gouvernementaux. Par tous les moyens multiples qui se trouvent à leur disposition grâce aux imperfections de la nature humaine, les sociétés qui s'occupent d'industries de guerre contribuent parfois à multiplier les menaces de guerre, à persuader à leurs pays respectifs d'adopter une politique belliqueuse. Elles tâchent de forcer les dirigeants d'un Etat à accroître les armements sous le fallacieux prétexte d'une défense nécessaire de la patrie menacée. Elles répandent quelquefois de faux rapports sur les programmes militaires et navals des divers pays, afin de provoquer partout des augmentations de dépenses d'armement.

Elles travaillent facticement l'opinion publique en contrôlant des journaux non seulement dans leur propre pays, mais aussi à l'étranger. Ne poursuivant que la satisfaction immédiate de leur intérêt égoïste, qu'elles refusent de soumettre aux considérations supérieures d'intérêt national et de justice internationale, elles créent une inquiétude patriotique générale. Elles sèment entre les peuples la méfiance, la suspicion et la mésentente, et transforment ainsi l'œuvre d'éducation de la presse en un instrument de perversion de la pensée et des sentiments. Grâce à leur appui financier, la presse chauviniste, qui est la caricature du vrai patriotisme, prêche sans relâche le danger de la patrie menacée en face de l'étranger où un autre journal, avec les mêmes fonds, mène la campagne contre son voisin. Elles organisent

même de véritables combinaisons internationales, en usant de tous les procédés retors et amoraux de Machiavel et en jouant un pays contre un autre. L'on jette ainsi dans le désarroi l'opinion publique alarmée qui finit par peser de toute sa force puissante et impulsive sur les Parlements et les Gouvernements, afin d'obtenir des augmentations d'armements sans nécessité véritable.

Dans ces conditions, chacun comprend aisément comment les sociétés privées d'armements de guerre peuvent être les ennemies naturelles d'une franche entente internationale entre les peuples. Elles peuvent pousser à la guerre, provoquer des malentendus et rendre l'œuvre de paix, d'entente et de compréhension mutuelle particulièrement difficile pour les hommes d'Etat, responsables des destinées de leurs pays. En jouant dans une presse à leur solde la comédie du patriotisme, elles arrivent à peser lourdement sur les Gouvernements et à leur enlever une partie de cette liberté d'action clairvoyante qui est un de leurs précieux privilèges.

Si l'on ne peut pas interdire la fabrication privée, il faudra tout au moins la contrôler au moyen d'un système de licences gouvernementales. Il faudrait exiger, d'un côté, qu'aucun matériel de guerre ne soit exporté sans licence du gouvernement du pays exportateur, de l'autre côté, qu'il n'en puisse être importé sans licence du gouvernement du pays importateur. Le contrôle resterait encore dans la compétence de chaque gouvernement particulier. Ce contrôle du *trafic* international des armes, munitions et matériels de guerre, mais non de leur *fabrication,* a été réalisé à Genève en juin 1925. Mais le grave problème de la publicité de la fabrication touche de trop près au sentiment de sécurité nationale et intéresse trop directement la défense nationale pour avoir été résolu.

3) *Comment savoir si la limitation acceptée des armements est réellement observée ?* — Un premier moyen, imaginé par le Pacte, consiste dans l'échange des renseignements relatifs aux armements et aux industries, susceptibles d'être utilisées pour la guerre, mais il faut être peu au courant des mœurs politiques pour croire à l'efficacité automatique d'une pareille stipulation.

Le Pacte impose bien aux Gouvernements l'obligation morale de faire des déclarations franches et complètes, mais il ne prévoit pas que leur sincérité soit vérifiée. Un Membre qui serait de mauvaise foi et qui accroîtrait ses armements sous le couvert de déclarations inexactes pourrait ainsi acquérir une supériorité redoutable sur les Etats qui observent rigoureusement le Pacte. Les auteurs du Pacte l'ont bien senti et c'est pourquoi ils ont créé une Commission militaire permanente qui a pour objet de donner son avis au Conseil sur l'exécution de la limitation des armements.

La première Assemblée, de son côté, a également voté une résolu-

tion demandant au Conseil « de faire étudier le mécanisme » au moyen duquel pourraient être vérifiées les informations militaires des gouvernements.

On ne saurait se dissimuler que la réalisation de ce projet apparaît singulièrement délicate et qu'elle suppose une modification profonde du Pacte et de l'esprit international. Il faut en effet réduire à néant l'autonomie d'un Etat et le placer sous la dépendance absolue d'un organisme international pour permettre à ce dernier de fixer les ressources financières et leur mode d'utilisation, l'étendue des contingents militaires secrets, les stocks de matériel de guerre, l'état du commerce avec l'étranger, la production de l'industrie et son adaptation possible à des usages de guerre.

Si les moyens d'investigation sont partiels et insuffisants, alors l'institution ne pourra donner que des garanties précaires et illusoires. Si la Société veut se réserver un droit de contrôle efficace sur le degré de préparation à la guerre de ses Membres, dans ce cas, elle doit s'immiscer dans l'administration intérieure de chaque Etat au point d'abolir la souveraineté et changer tout le caractère fondamental de la Société, qui est une association libre d'Etats libres.

4) La Société des Nations s'est également préoccupée du grave problème de l'*extension des principes du traité naval de Washington aux Etats non signataires.*

La troisième Assemblée avait adopté la résolution suivante :

a) Que le Conseil convoque aussitôt que possible une conférence internationale à laquelle seront priés d'assister tous les Etats, qu'ils soient ou non Membres de la Société des Nations, en vue de considérer l'extension des principes du Traité de Washington sur la limitation des armements navals à tous les Etats non signataires du dit traité. Il reste entendu que tous les cas particuliers, y compris ceux des Etats nouvellement formés, seront spécialement examinés à cette conférence ;

b) Que le rapport de la Commission temporaire mixte, ainsi que le rapport et le projet de convention préparés par la Commission permanente consultative et le texte du Traité de Washington soient soumis sans délai à l'examen des différents gouvernements ».

Pendant sa session de janvier, le Conseil a accepté la recommandation de l'Assemblée tendant à convoquer une Conférence internationale. Cette conférence eut lieu à Rome au début de l'année 1924, mais ne put aboutir à aucun résultat tangible pour des raisons de psychologie politique qui sont intéressantes à noter.

L'échec de la conférence navale de Rome est significatif. Les petites Puissances, chez lesquelles le sentiment d'amour-propre est le plus chatouilleux, refusent de se laisser inscrire sur une sorte de *palmarès* international où elles se verraient attribuer, d'une façon plus ou

moins arbitraire, des chiffres de tonnage allant de la cote o à 50. Elles se sentaient traitées un peu comme les élèves des lycées dont on corrige les compositions.

Quelques desseins politiques profonds avaient inspiré la conférence de Washington. A la faveur de la guerre et de la hausse du dollar, les Etats-Unis s'étaient lancés dans un programme de constructions gigantesque, quand ils s'aperçurent que s'ils avaient les fonds nécessaires pour financer la construction, ils manquaient, par contre, de marins pour embarquer sur leurs coûteux « capital ships ». D'autre part, le Japon, visé par le développement insolite de ces forces maritimes, adoptait à son tour un plan de rénovation de sa flotte qui, s'il était moins colossal que celui de l'Amérique, avait au moins le mérite d'être proportionné aux ressources en personnel du Japon. Quant à l'Angleterre dont les escadres n'avaient jamais été plus puissantes, elle n'entendait pas se laisser distancer. L'Amérique réfléchit à toutes ces considérations ; elle pensa également que le meilleur moyen de faire payer son débiteur c'est de ne pas l'inciter aux dépenses militaires et elle eut l'idée d'un consortium des forces navales anglo-japonaises-américaines qui dominerait le monde en restant sur ses positions et en empêchant les nations concurrentes de construire tout comme ont fait les sociétés du nouveau monde.

Ne serait-ce que sur le papier, la France qui possédait, il y a quelques années, la deuxième marine du monde, passait au rang des puissances secondaires. Une guerre malheureuse ne lui eût pas apporté plus d'humiliation. Or, les nations représentées à Rome ont voulu s'éviter cette souffrance d'amour-propre. L'échec de la conférence est dû avant tout à des raisons psychologiques. L'Espagne comme la Russie seraient bien embarrassées, en effet, si on les obligeait à lancer en moins de dix ans le tonnage qu'elles réclament.

La commission de la Société des Nations avait préparé un avant-projet, prévoyant les tonnages suivants : Russie, 110.000 tonnes ; Argentine et Espagne, 81.000 tonnes ; Suède, 62.000 tonnes ; Brésil, 45.000 tonnes ; Chili, 35.000 tonnes ; Danemark, 30.000 tonnes ; Hollande, 25.000 tonnes ; Norvège, 16.000 tonnes, etc... Mais on comptait sans la Russie soviétique. Celle-ci, se basant sur son passé maritime, sur l'étendue de son territoire, sur le fait qu'elle a deux mers à défendre, en Europe et en Asie, où le Japon possède 350.000 tonnes, en a demandé 400.000 ! Après la Russie, ce furent le Brésil et le Chili qui exigèrent une flotte aussi forte que celle de l'Argentine. Puis la Grèce, qui consentait bien à réduire sa flotte, mais à condition que la Turquie en fît autant. Nous ne saurions blâmer la Grèce de veiller à l'équilibre de ses forces dans la mer Egée. Elle est payée pour savoir ce qui lui en coûterait autrement.

Quant à l'Espagne, elle demande 150.000 tonnes au lieu de 81.000 !

Elle fit observer que ce tonnage ferait parfaitement son affaire. Elle n'ignorait pas que la République française a un impérieux besoin de conserver la disponibilité de la route d'Alger à Marseille pour mobiliser ses troupes. Or, avec 150.000 tonnes, contre 175.000 tonnes à la France, l'Espagne, grâce à sa situation géographique, serait en état de couper les lignes de communication françaises. L'équilibre des forces hispano-françaises ne serait dans ce cas assuré que par l'ascendant d'un seul cuirassé de faible tonnage. Comme l'assaillant a toujours la faculté de rassembler ses forces, celles de l'Espagne seraient supérieures à celles de la France. Grâce aux limitations imposées à la France par le pacte de Washington, l'Espagne pourrait, en construisant quatre cuirassés modernes, obtenir sur la République française une suprématie navale, telle qu'elle mettrait en jeu la défense même du territoire français dans l'Est.

En limitant le tonnage des nations qui ont besoin de la mer pour se défendre et pour garder leur domaine colonial, la conférence de Washington a excité l'esprit de surenchère des petites Puissances, qui se sont avisées qu'elles pourraient aspirer à se tailler à peu de frais une puissance navale, sur laquelle elles n'avaient jamais compté auparavant. En dehors de l'entente navale anglo-japonaise-américaine, l'empire de la mer est livré aux compétitions d'une foule de petites Puissances dont l'éclosion pourra dans l'avenir se transformer en un germe de discorde et qui risquera d'aboutir à un résultat tout autre que celui qu'on avait prévu. En effet, au lieu que la concurrence navale soit circonscrite entre quelques Etats, ce seront tous les peuples riverains de la mer qui chercheront à jeter dans la balance des forces nouvelles fragmentaires, afin de faire rechercher leur alliance en se haussant à la puissance des grands, qui auront par avance signé leur *capitis diminutio*.

A un autre point de vue, le pacte de Washington conduit à un paradoxe. Il a limité le tonnage des croiseurs à 10.000 tonnes. Moralité : toutes les Puissances ont adopté ce tonnage maximum pour leurs constructions nouvelles. Mais autrefois, les croiseurs n'avaient que 5.000 tonnes en moyenne tandis que maintenant, ils en ont 10.000 ! Ce doublement du tonnage des croiseurs, est l'un des résultats regrettables de la conférence. Nous avons vu, d'autre part, que pour avoir voulu élargir son but, elle risque de le manquer. C'est une leçon pour la Société des Nations d'agir avec une extrême circonspection.

En résumé, comme par le passé, le désarmement actuel risque de n'être que fort relatif. Il semble dicté bien plus par l'épuisement financier momentané des peuples que par la fraternisation confiante des gouvernements. Aujourd'hui comme hier, il y aura après la guerre une activité réparatrice à l'intérieur jusqu'à saturation et ensuite un besoin de plus en plus impérieux d'expansion, créant des conflits et suscitant peut-être des guerres. Les formidables marines de guerre des deux

grandes Puissances anglo-saxonnes semblent prouver que demain comme hier, la force fait partie de la préparation à la paix. Nous ne sommes pas encore arrivés à l'âge d'or où le respect du droit est suffisamment fort et universel pour qu'un peuple sans défense puisse compter sur la sécurité touchant ses droits et ses libertés. Alors que la civilisation est encore menacée, on ne saurait condamner les armées de terre et de mer comme de simples survivances d'une époque disparue sans s'exposer à un retour vers la barbarie. Toute victoire de l'ordre sur l'anarchie, de la civilisation sur la barbarie a été obtenue grâce à une meilleure organisation de la force et son emploi en vue de fins plus élevées. Le vrai désarmement qui est celui des âmes et des cœurs ne saurait se produire avant que les motifs de rivalité aient disparu entre les peuples. Or, il suffit de jeter un regard autour de nous pour voir combien nous sommes encore loin de l'âge d'or, comme il serait naïf de ne chercher dans la politique que des grandes vues et des pensées élevées, les événements locaux étant l'aliment qui entretient le conflit général. Un échange de signatures ministérielles, l'énoncé de quelques principes abstraits ne suffisent pas à régler toutes les questions complexes et délicates de la vie des peuples et à supprimer du cœur humain les passions et les préjugés, les ambitions conquérantes et les défaillances morales ou intellectuelles.

f) Diplomatie publique.

La démocratie, a-t-on dit, doit penser tout haut. La publicité est un hommage à la souveraineté du peuple. La Publicité de l'action gouvernementale permet le contrôle du Gouvernement par le Parlement. La publicité des assemblées délibérantes permet le contrôle des élus par les électeurs. La justice elle-même s'exerce sous le regard direct des justiciables. Alors, pourquoi la diplomatie ne se soumettrait-elle pas à la règle démocratique de la publicité, soit au point de vue des négociations, soit au point de vue des traités ?

Cette question avait déjà été posée par les hommes de la Révolution française qui prétendaient incarner la pure doctrine démocratique, mais qui se complaisaient avant tout dans une logique principalement verbale. Barnave proclamait pompeusement : « la politique de la nation française doit exister non dans le secret, mais dans la justice ». Pétion dogmatisait à son tour : « Le mystère ne sert que l'injustice. On n'a besoin d'être mystérieux que quand on veut être injuste. Il n'est de traités solides et respectables que ceux qui sont fondés sur la justice et l'utilité réciproque et commune ». Volney, à son tour, disait : « Vous laisserez le mystère à cet esprit de diplomatie tracassière qui, n'ayant pour objet que des intérêts de maison et de famille, pour moyen que des corruptions et des intrigues, a besoin de ténèbres ». Mais au contact avec la réalité des faits et les responsabilités du pouvoir, il avait fallu changer d'idées.

Quelques années plus tard, Cambacérès put prononcer la parole fameuse qui a été si souvent citée : « Il ne faut pas diplomatiser sur la place publique ».

Quand la tourmente effroyable de la conflagration mondiale vint s'abattre soudainement sur l'humanité surprise, celle-ci chercha instinctivement un bouc émissaire à son manque de prévoyance. Elle crut le trouver dans la vieille formule de « la diplomatie secrète ». *Nil sub sole novi.* Ceux qui avaient des lettres rappelèrent avec complaisance et indignation la description supérieurement ironique que Figaro nous a faite des méthodes diplomatiques : « Feindre d'ignorer ce qu'on sait, de savoir ce qu'on ignore, d'entendre ce qu'on ne comprend pas, de ne ne point ouïr ce qu'on entend ; s'enfermer pour tailler des plumes et paraître profond quand on n'est, comme on dit, que vide et creux ; jouer bien ou mal un personnage ; répandre des espions et pensionner des traîtres ». L'histoire nous apprend malheureusement comment certains diplomates du passé avaient pour mission de duper les rivaux de leurs maîtres, d'espionner des secrets importants et de fomenter des querelles intérieures chez les nations antagonistes, joignant le dédain des conventions morales à une extrême respectabilité extérieure. En effet, la courtoisie la plus exquise ne cessait de régner superficiellement entre ces rivaux qui n'avaient d'autres ambitions que celles de se tromper mutuellement.

A la veille de la guerre, la diplomatie faisait preuve de manières plus austères. Mais il y en avait encore qui excellait à provoquer l'enthousiasme irréfléchi, de semer et d'agiter des chimères, d'obtenir qu'on se donne sans rien donner soi-même si ce n'est de vagues mirages que la réalité pourra dissiper sans responsabilité précise pour celui qui les aura suscitées, sinon sans dommages pour ceux qui auront consenti à être victimes de leur imagination. Dans le présent, dans le passé, on peut voir des manipulateurs habiles de passions, ayant autant de dextérité et de finesse que peu de scrupules, des procéduriers consommés, habiles à ménager des explications contradictoires à une conduite équivoque, à remuer les vases de fond pour dérouter les autres et cacher leur propre jeu. Mais à ces imperfections humaines, « la diplomatie sur la place publique » n'apporte aucun remède. Il ne s'agit pas uniquement de « penser haut », mais avant tout de « raisonner et d'agir bien ». Or, sauf dans des circonstances exceptionnelles où elle est emportée par une passion de haine ou d'enthousiasme, l'opinion publique ne ressent que peu d'intérêt pour la politique extérieure, dont les problèmes délicats lui apparaissent avant tout comme des questions de parti. Le peuple, au lieu de faire montre d'une sage pondération et d'une connaissance pratique dans ces matières d'une infinie complexité, apporte la plupart du temps cet explosif de la vie internationale qui s'appelle l'ignorance et la passion. Il y a tout lieu de se féliciter si la diplomatie garde encore les

anciennes traditions de courtoisie qui prescrivaient de cacher derrière un sourire les plus graves dissentiments. S'il fallait négocier au grand jour, toutes les portes ouvertes, en présence d'une assemblée plus sensible à la passion qu'à la raison, on soumettrait la paix à la plus rude des épreuves. La croyance que du cœur de l'homme coule une source intarissable de bonté et de justice ne supporte pas la confrontation des faits. Si l'influence des populations s'est largement substituée à celle des monarques, elles ne sont cependant pas à l'abri des ambitions, des préjugés, des appétits d'agrandissement et de conquête. La démocratie suppose la vertu sans pour cela nécessairement la créer. Les convoitises des nations sont souvent plus âpres que celles des princes. Leurs triomphes soulèvent des ressentiments plus amers et plus durables, car l'homme n'est plus atteint seulement dans un principe abstrait, l'Etat ou la royauté, mais dans son sang et dans sa race. Le secret diplomatique est souvent très bienfaisant. L'autorité, émanant du peuple, est tenue à d'autant plus de prudence et de fermeté qu'elle est plus exposée aux dissolvants. L'expérience même de la création de la Société des Nations, des négociations pour la liquidation de la guerre mondiale montre comment une grande réserve s'impose lorsqu'il s'agit de dégager des polémiques un débat particulièrement épineux. Seuls les hommes d'Etat expérimentés comprennent la bienfaisante nécessité des concessions réciproques opportunes et sages. Seuls, ils possèdent le sens intime des « mezzo termine » et des accommodements possibles.

Les créateurs du Pacte ont prouvé par leur exemple qu'ils n'entendaient nullement condamner le secret diplomatique. Tout ce qu'ils demandaient en cette matière, c'est qu'on n'exagère pas les exigences du secret, qu'on garde la juste mesure du bon sens et de la justice, qu'on se tienne à égale distance des extrêmes également condamnables. Comme l'a dit avec humour un auteur américain, Monsieur P.-M. Brown, démocratiser la diplomatie, ce serait recourir au vétérinaire parce que le médecin n'a pas donné entière satisfaction.

Aujourd'hui comme hier, une bonne diplomatie exige une instruction vaste, solide et variée, une connaissance approfondie des circonstances et des faits de chaque cause, de la modération, de la fermeté, du tact, la maîtrise de soi-même, la faculté de s'élever au-dessus des événements immédiats pour les placer dans le cadre général de l'évolution humaine, cette dictature de la persuasion qui est la seule possible entre des peuples libres et des nations fières. Aucun procédé mécanique ne saurait créer ces grandes et rares vertus.

Traités secrets. — L'opinion publique est la grande force de réserve sur laquelle un gouvernement doit s'appuyer. C'est pourquoi il est juste et raisonnable de la mettre en jeu pour consolider les résultats importants des négociations, en leur donnant des racines chez le peuple. Faut-il pour cela condamner catégoriquement tout traité secret ?

Bien des personnes continuent encore à croire que les traités secrets ne servent que les intérêts rétrogrades des souverains, qu'ils constituent un attentat contre la paix et une conspiration contre les peuples. C'est une opinion très exagérée, car les traités secrets peuvent servir, dans des situations délicates, à mener à bien des négociations dont la divulgation serait périlleuse pour la paix. Le Pacte s'est occupé de ce problème dans l'art. 18.

Cet article ne contient aucune interdiction de conclure des traités secrets. Si telle avait été l'intention des rédacteurs du Pacte, ils l'auraient certainement dit en des termes nets. La disposition du préambule « d'entretenir au grand jour des relations internationales, fondées sur la justice et l'honneur » est beaucoup trop vague et générale pour en déduire une obligation juridique de renoncer à tout traité secret. La conclusion d'un traité secret ne constitue donc pas une violation du Pacte, sous la réserve bien entendue qu'il ne contienne aucune stipulation incompatible avec la Charte de la Société des Nations (article 20, paragraphe 1). La disposition de l'article 18 n'a pas davantage un effet rétroactif. Elle ne vise que l'avenir et les traités futurs, et non les conventions déjà conclues.

Pour réaliser « l'atmosphère de confiance » que souhaitait Wilson, on a imaginé de faire enregistrer les traités par le Secrétariat. Celui-ci tiendra un registre dans l'ordre chronologique, indiquant pour chaque traité les noms des parties contractantes, le titre, les dates de signature, de ratification et d'enregistrement, les adhésions ou dénonciations subséquentes. L'enregistrement doit intervenir après la ratification, mais il pourra avoir lieu même après la simple *signature* du traité en question, si les parties en font expressément la demande. Dans ce cas, il faudra communiquer ultérieurement l'acte de ratification au Secrétariat.

La publication ne s'ensuivra pas nécessairement sur-le-champ. Elle aura lieu simplement « aussitôt que possible » c'est-à-dire lorsqu'on jugera qu'il n'y a pas d'inconvénient à ce que le public soit informé des engagements pris. Ce rôle ne peut guère échoir au Secrétaire dont la mission consiste simplement à mentionner sur un registre les traités qui lui sont communiqués, sans avoir aucun droit de contrôle et de critique sur le contenu des conventions. Il ne pourra pas refuser de les enregistrer, en invoquant leur incompatibilité avec le Pacte.

Quels sont les actes soumis à l'article 18 ? Pour donner des résultats pratiques, il faut comprendre parmi les traités, les accords concernant la révision ou la prolongation ou la dénonciation d'un traité, qui constituent eux-mêmes des engagements internationaux. Si en principe tout engagement est visé, en fait, on ne présentera évidemment à l'enregistrement que les traités et conventions, qui offriront un intérêt public certain. Cependant, au cas où on laisse aux parties le soin de décider quels actes sont assez importants pour être enregistrés, on ouvrira la

porte à de nombreuses exceptions qui risquent de détruire la règle générale.

Comme la matière est éminemment délicate, elle a donné lieu à des échanges de vues instructifs qui sont intéressants à rappeler. C'est ainsi que Sir Cecil Hurst, au nom de l'Empire Britannique émit la thèse suivante :

« Deux gouvernements font un arrangement provisoire parce que l'un d'eux trouve que sa situation financière peut, pendant une courte période, être en danger et conduire à une baisse du change, capable d'occasionner une désastreuse situation dans ses finances. Le seul fait que cet arrangement a été enregistré même sommairement, et le fait d'indiquer l'objet pour lequel cet arrangement a été fait, serait suffisant pour produire les résultats désastreux qui pourraient être la conséquence d'une publication en entier de l'arrangement. »

M. Negulesco, représentant de la Roumanie, a envisagé une autre hypothèse : « Plusieurs Etats ont conclu un traité d'alliance défensive et par conséquent, politique ; dans l'intervalle entre la ratification et l'enregistrement, un Etat voisin attaque l'un des signataires du Traité. Comme, d'après le système exposé, le traité ne produit entre les parties aucune obligation, tant que l'enregistrement n'a pas été effectué, il serait nécessaire d'obvier à cet inconvénient, en attribuant à l'enregistrement un effet rétroactif entre les parties. »

Pour éclaircir ces débats, lord Balfour a cru utile de faire les remarques suivantes, se rattachant à celles de Sir Cecil Hurst : « Quel a été le but de ceux qui ont rédigé l'article 18 ? Ils étaient décidés à mettre fin, autant qu'il dépendait d'eux, à ces arrangements dont le caractère était profondément agressif, et qui étaient tenus secrets au reste du monde et spécialement à ceux qui devaient souffrir de leur exécution. Mais quel rapport a ce genre de traités avec ces accords, petits et transitoires, mais très nécessaires, issus de la grande guerre, accords qui ne sont pas encore terminés maintenant et qui ont nécessité, dans certains cas, de petits arrangements subsidiaires ? Ils n'ont aucune signification politique. L'opinion du gouvernement britannique est que leur publication pourrait être préjudiciable aux Etats que ces accords avaient précisément pour but d'assister. La situation financière du monde entier est très critique, à la merci de changes variables et dépend grandement du crédit. Le crédit est une chose très sensible et très facile à ébranler par des proclamations publiques dont peuvent user et abuser des parties intéressées dans un but qui n'est pas honorable en lui-même, ou qui n'est pas conforme au bien des pays. »

M. Struycken au nom des Pays-Bas estimait que l'effet rétroactif est presque nécessaire pour éviter de créer des difficultés de tout ordre dans les transactions internationales. On peut invoquer en faveur de la rétroactivité, reconnue par le Pacte même, un autre argument dans ce

fait que la plupart des traités qui ont été signés n'ont pas encore été présentés à l'enregistrement. Ils seraient donc nuls ! Il est impossible que les gouvernements aient voulu qu'il en fût ainsi. Sans doute, la rétroactivité présente des dangers et, en fait, on peut dire que la sanction de l'article 18 est presque nulle ».

Comme on le voit, les hommes d'Etat ou les jurisconsultes ne sont guère d'accord sur la portée juridique de l'article 18.

Le but de l'article 18 a été avant tout d'éclairer l'atmosphère politique du monde par une diplomatie plus ouverte que jadis. Il serait téméraire de dire que ce but sera réalisé grâce à l'article 18. Rien ne pourra empêcher des Etats, unis par une communauté d'intérêts clairement perçue par eux, de s'unir par un traité secret qui jouera pleinement et efficacement dans leurs rapports mutuels aussi longtemps que la communauté d'intérêts subsiste. De pareils traités, régulièrement signés et ratifiés, lient les parties entre elles. A l'égard de la Société des Nations la convention sera nulle dans ce sens qu'en l'absence d'un enregistrement celle-ci refusera de mettre à la disposition de l'Etat qui se plaint d'une inexécution les moyens dont elle dispose pour empêcher la violation des conventions. Si l'Etat en question voulait s'assurer l'exécution de la convention par le recours à la force, la Société des Nations aurait le droit d'intervenir pour l'en empêcher au nom du maintien de la paix.

Du point de vue de la Société des Nations, le traité n'aura force obligatoire qu'après l'enregistrement du traité, mais il aura un effet rétroactif entre les parties à partir du jour de la ratification. Dès ce moment, il sera interdit aux parties d'entreprendre quoi que ce soit de contraire au traité dûment ratifié. Elles n'ont plus leur entière liberté d'action entre la ratification et l'enregistrement, ce dernier étant une simple condition suspensive au point de vue de l'action collective de la Société. Les règles de l'article 18 trouvent leur application intégrale seulement lorsqu'il s'agit d'Etats membres de la Société. Le Pacte ne peut évidemment imposer des obligations à des Etats non-membres. C'est pourquoi l'enregistrement aura la valeur d'une simple déclaration lorsqu'un Etat non membre est partie contractante. Celui-ci est en droit de considérer son partenaire, membre de la Société, comme pleinement lié par la Convention du moment qu'elle a été régulièrement ratifiée. Mais le membre de la Société ne pourra pas invoquer ce traité auprès de la Société des Nations avant qu'il n'ait été enregistré, car le Pacte exige cette formalité de la part de tous ses signataires, même dans leurs relations avec une Puissance étrangère. D'autre part, la Société ne saurait guère déclarer nul à l'égard d'un Etat étranger un engagement non enregistré, car ceci équivaudrait à soumettre cet Etat à l'empire d'un contrat où il n'est pas partie et à permettre à l'autre partie contractante d'invalider à son gré un accord régulièrement négocié et ratifié.

En somme, le Pacte ne prétend pas empêcher en fait les tractations secrètes. Il tâche seulement de rendre leur exécution précaire en les privant de l'appui de son autorité et de ses forces.

g) Révision pacifique des traités internationaux.

Il est évident qu'une confiance réciproque entre les Etats devient impossible si l'on ne peut pas compter sur l'observation et l'exécution fidèles des conventions conclues. Mais il convient aussi de faire remarquer qu'aucune convention ne peut être parée du caractère de sainteté immuable, à moins de satisfaire aux exigences de la justice et de l'équité. Au-dessus des traités, il y a la justice. Remarquons également que les grands traités internationaux sont fort rarement, pour ne pas dire jamais, des conclusions définitives. Ils résultent de batailles diplomatiques ou autres, où il y a toujours un vainqueur, désireux de consolider et par cela même d'étendre sa conquête, et un vaincu, porté à se saisir de la première occasion favorable pour se débarrasser des clauses préjudiciables qui lui ont été, à son avis, injustement imposées et si possible se mettre à la place de son ancien vainqueur. En effet, la justice se révèle souvent l'idée litigieuse par excellence, parce que les peuples la conçoivent selon leur caractère, leurs mœurs et leurs intérêts, c'est-à-dire souvent selon leurs passions nationales et leur raison d'Etat. Il y a d'ailleurs peu de traités qui sont vraiment justes même au moment de leur conclusion, à plus forte raison plus tard quand des conditions nouvelles les auront affaiblis ! Alors est-ce que, d'un point de vue idéal, des traités ne devraient pas s'adapter aux situations changeantes comme les habits à l'homme ?

Veillons ici à n'être point dupes des mots « Justice et Droit ». Si nous prenons soin de les analyser, nous découvrirons que ce qu'un Etat appelle son droit est, dans beaucoup de cas, tout autre chose que la consécration d'une situation juridique antérieurement établie. Il en est de la vie internationale comme de la vie interne des sociétés. Celles-ci ont besoin que les droits acquis soient défendus et sauvegardés et, pour ce faire, elles ont institué des tribunaux et des agents de coercition. Mais il s'en faut de beaucoup que ce besoin soit le seul. La vie sociale ne s'arrête jamais dans son œuvre créatrice, dans son élan vital. Elle dégage chaque jour des forces nouvelles et des besoins nouveaux. Par conséquent, à côté d'un pouvoir judiciaire qui conserve, défend et sauvegarde, il faut qu'au sein de chaque société un organisme soit constitué pour accueillir et protéger aussi les innovations, les inventions, les institutions antérieurement inconnues.

Le même besoin se rencontre dans la vie internationale. Elle n'est point une collection de fossiles, mais une réunion de sociétés vivantes, par conséquent soumises aux deux grandes lois essentielles de la vie : la

loi d'intégration et d'assimilation, la loi d'élimination. Dans la société internationale aussi des peuples apparaissent, grandissent et se développent. Certains, qui ont connu des jours meilleurs, deviennent parfois incapables d'organiser un gouvernement régulier et de faire régner sur leurs territoires l'ordre dans le travail et le progrès dans l'harmonie. D'autres fléchissent et perdent leur vitalité et leur vigueur. Or, la communauté humaine a besoin d'assurer l'expansion des plus capables et des meilleurs, et il lui est malaisé de satisfaire ce besoin, parce qu'elle est essentiellement rigide dans ses armatures. Les territoires de chacun de ses membres sont soigneusement délimités et gardés, des barrières douanières et militaires sont érigées aux frontières, et certainement la plasticité, la souplesse et la malléabilité ne sont pas les qualités dominantes de cette grande association universelle, qui est pourtant, elle aussi, soumise aux transformations de la vie.

On constate ainsi qu'il est des heures tragiques, terribles entre toutes, où dans la conscience des peuples se développe tout à coup le sentiment profond qu'une lutte à main armée est devenue inévitable. Et il est essentiel de le remarquer, à ces heures troubles, le peuple qui réclame son droit ne se plaint point de l'inexistence d'une juridiction internationale, car il sait bien que l'office à remplir n'est point celui d'un juge. De même que des ouvriers qui se mettent en grève ne se plaignent pas nécessairement de la violation des engagements pris, mais prétendent qu'il faudrait en prendre d'autres et que les anciens sont devenus injustes et malfaisants, de même l'Etat qui se prépare à la guerre soutient qu'un droit nouveau doit être reconnu à son profit. Il n'a que faire de la stabilisation et de la consécration du droit ancien, puisque c'est justement contre ce droit-là qu'il proteste de toutes ses forces, et qu'il se déclare prêt à mobiliser ses armées et ses flottes pour l'abolir.

Si, au lieu de disserter dans le vide sur les erreurs et la malfaisance des guerres, on s'emploie, par la méthode d'observation, à analyser les causes des guerres qui ont ensanglanté l'humanité dans le passé, on constate que la grande majorité de ces causes était justement du genre des conflits que nous venons de signaler.

En faisant cette constatation, je n'ai point le dessein de soutenir que la guerre est une institution dont l'humanité doive être fière, ni qu'elle soit divine au sens où l'entendait Joseph de Maistre, ou bienfaisante et nécessaire au sens où la glorifiait Hegel. Loin de nous pareille pensée. Ce que je veux dire, c'est que la guerre fut, dans le passé, un moyen atroce, un moyen épouvantable, mais tout de même un moyen au service des modifications territoriales, des transferts de pouvoirs et des évolutions qui étaient indispensables à des sociétés vivantes.

N'ayons pas la naïveté de croire que l'œuvre de la grande guerre échappera à l'inévitable destinée. Elle sera caduque comme toutes les autres. Et, si profond que soit le remaniement de la carte d'Europe ou

même du monde, nous ne pouvons avoir la prétention de fixer les atlas pour plusieurs siècles, ni même peut-être pour plus d'un quart de siècle.

Si nous voulons vraiment abolir les guerres, notre premier devoir est de nous rendre compte de la fonction internationale qu'elles ont remplie dans le passé, et s'il est vrai qu'on n'abolit que ce que l'on remplace, ayons assez de virile loyauté pour nous demander, quels moyens et quels agents rempliront à l'avenir la même fonction.

Tout traité n'est qu'une expression des rapports qui existent, au moment de sa conclusion, entre les forces morales et matérielles des Etats contractants, telles qu'elles sont appréciées avec plus ou moins d'exactitude par les négociateurs. Voilà tout ce qu'il signifie. Il ne vaut que par l'appréciation, plus ou moins exacte, des rapports de forces soit morales, soit matérielles. Si ce rapport est exprimé avec exactitude, — ce qui prête souvent à discussion, — si les termes de ce rapport persistent, — sur quoi on peut être en désaccord, — alors le traité garde toute sa valeur.

L'on peut hardiment avancer que si les traités étaient toujours bien faits, le respect en serait assuré, car ils ne seraient alors que l'expression des intérêts communs des contractants. Il ne faut pas oublier que les traités se modifient et disparaissent, qu'ils ont en quelque sorte une fin naturelle, comme une mort organique : ils finissent avec les causes qui les ont produites. Ils n'expriment un rapport de puissance approximativement exact que pour le moment où ils sont conclus. Les négociateurs peuvent se tromper et ne disposent pas de l'avenir. La force des choses, qui est la plus grande force diplomatique — mais peut-être aussi la plus difficilement saisissable, — peut dérouter leurs calculs. Le traité qui paraissait très équitable au moment de sa conclusion peut devenir avec le temps abusif parce que les rapports de forces, soit morales, soit matérielles, se sont modifiés entre les contractants. Les rapports étant changés, le traité a contre lui la force des choses. Vouloir qu'il en soit autrement, c'est méconnaître les lois de l'histoire. Pour qu'un Etat considérât un traité comme étant toujours juste, il faudrait non seulement que cet Etat s'immobilisât, mais qu'il en fût de même des autres Etats voisins. C'est demander l'impossible. En matière commerciale l'on s'en est bien aperçu, de sorte que les Etats ne concluent que des traités à courte durée. Les traités ne méritent la dénomination de perpétuels que quand ils concilient les lois permanentes de l'histoire générale avec l'histoire particulière des Etats qui les concluent et cela arrive assez rarement.

Le commencement de la sagesse en matière de politique internationale consiste donc dans la reconnaissance du fait que les grandes conventions doivent être révisées de temps à autre. Chaque projet de construction d'une paix mondiale ou d'organisation de la Société des Nations qui n'arrive pas à donner une solution à ce problème terriblement épineux de la révision périodique des traités pour les mettre en harmonie avec les

transformations accomplies, est condamné d'avance à un échec douloureux.

La Société des Nations s'est occupée de ce grave problème et a envisagé la possibilité d'un nouvel examen des traités devenus inapplicables.

Tandis que l'art. 11 paragraphe 1 envisage le cas général d'une intervention de la Société en cas de guerre ou de menace de guerre, l'art. 19 se réfère à la situation toute spéciale où le maintien d'un traité peut menacer la paix du monde. La Société doit faire une politique de longue haleine et de sage prévoyance et d'écarter si possible toutes les circonstances de nature à faire naître un conflit. Mais ceci ne doit nullement s'interpréter comme une condamnation implicite de la validité des traités, imposés par la force. Au contraire, le Pacte se trouve incorporé à des traités, imposés par la force, et il déclare dans son préambule que pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sécurité, il importe de « *respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités* dans les rapports mutuels des peuples organisés ». Il ne fait point de distinction entre les traités, dictés par la force et les autres. Les auteurs ne pouvaient ignorer que le traité de Versailles et les autres traités de paix étaient le fruit de la victoire, préparée par la force. L'Etat qui accepte un traité sous la pression de la contrainte est lié par son consentement, car il l'a accepté en connaissance de cause et en vue d'éviter un mal plus grand. La force a pesé sur sa décision, mais elle n'a pas été le seul élément de la décision. Un changement ultérieur de situation ne fait point disparaître le consentement, fixant les rapports qui seraient demeurés instables sous le pur régime de la force. Les traités de paix ont justement pour but de faire succéder la stabilité du droit à l'instabilité de la force. La doctrine qui annulerait les traités, imposés par la force, supprimerait toute stabilité et toute certitude dans les rapports des Etats. Elle enlèverait toute valeur aux traités de paix. Le droit des gens n'a pas admis et ne peut pas admettre une pareille doctrine.

L'art. 19 semble se référer à la fameuse théorie de *la clause « rebus sic stantibus »*, théorie à la fois dangereuse et nécessaire. Elle est nécessaire, parce qu'il ne serait ni rationnel ni raisonnable que les engagements survivent à la disparition des causes qui les avaient motivés. Elle est dangereuse, car elle ouvre la voie à l'arbitraire, permettant l'abolition d'un traité selon le bon plaisir d'un seul contractant. La vérité est que la clause doit être entendue avec prudence et appliquée avec circonspection et bonne foi. Elle ne peut être invoquée que dans des cas très rares et dans des circonstances très exceptionnelles. Il faut de tels changements dans la situation respective des Etats signataires que le maintien du traité aille à l'encontre des intentions évidentes qui avaient dicté sa conclusion. Abusivement interprétée, la clause *rebus sic stan-*

tibus permet de ruiner entièrement l'autorité des traités et d'aboutir à la fameuse théorie des « chiffons de papier ».

Il est inutile de dire qu'il y a là un nid à difficultés, la partie à qui le traité est avantageux se refusant à entrer en pourparlers et prétendant conserver le bénéfice de sa situation acquise avec la même énergie que l'autre partie essaye de l'en déloger. Jadis, tout se passait « inter partes », tandis qu'aujourd'hui, la Société des Nations a la possibilité de s'en occuper.

Beaucoup de personnes ont voulu voir dans la première partie de l'art. 19 une application de la théorie sus-mentionnée en attribuant à l'Assemblée un pouvoir de révision des traités. Or, l'article en question ne contient rien de tel et ne peut guère avoir une portée pratique. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner en détail ses dispositions. Chaque Membre de la Société peut sans doute attirer l'attention de l'Assemblée sur un traité, qui, à son avis, est devenu inapplicable. Le Conseil peut certainement user de la même faculté. Mais il n'a aucun droit de s'adresser directement aux parties en cause. L'Assemblée a le droit d'examiner le problème sous tous ses aspects politiques et économiques, mais elle ne peut statuer qu'à l'unanimité. Il suffira donc de l'opposition d'un seul membre de la Société pour mettre obstacle à la décision de l'Assemblée, qui en l'espèce n'a d'autre valeur qu'un simple vœu. Il s'agit en effet d'une invitation et l'invitation laisse en outre les parties intéressées libres de l'accepter ou de la repousser à leur gré. Si le maintien du traité en question menace la paix du monde, c'est à l'art. 11 qu'il faudra faire appel. Mais à cela, on pourra facilement opposer les dispositions de l'art. 10 où les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres membres de la Société. Le prétendu pouvoir de révision de l'Assemblée a donc une portée pratique presque nulle.

En ce qui concerne l'examen des situations internationales pouvant mettre en péril la paix du monde, on a confié à l'Assemblée une surveillance étroite et minutieuse de chaque jour de tous les événements. Mais cette mission est tellement délicate et difficile à remplir pour un corps aussi nombreux et aussi peu « permanent » que l'Assemblée n'en fera presque jamais un usage effectif.

L'invitation, faite par l'Assemblée, d'examiner les situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde, ne comporte pas des obligations plus étendues que dans l'hypothèse précédente. A la différence de l'art. 11, on envisage ici un danger assez éloigné, mais ce fait même fera que l'Assemblée aura encore plus de difficulté à aboutir à une invitation unanime, forcément peu agréable à un de ses membres qui reste libre de repousser toute suggestion qui lui déplaît. En somme, tout l'article 19 n'a presque aucune portée pratique

quand on l'envisage dans les détails de son application. Il ne changera rien à l'état existant avant la guerre et l'on reste sur la vieille formule juridique solide du protocole de Londres du 17 janvier 1871 : « C'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne peut se délier des engagements d'un traité ni en modifier les stipulations qu'à la suite de l'assentiment des Puissances contractantes au moyen d'une entente amicale. »

En parlant de la révision des traités internationaux, il convient de mentionner que la Société des Nations s'est également préoccupée du sort des engagements, incompatibles avec le Pacte.

Pour que le Pacte devienne vraiment la *Magna Charta* des peuples civilisés, il faut de toute nécessité que les Parties contractantes reconnaissent l'annulation de tout engagement antérieur ou futur, incompatible avec le Pacte. Sans cette restriction à la liberté d'action des Parties, le Pacte ne serait qu'une œuvre vaine.

Pour le passé, le Pacte déclare abrogés en partie ou en entier, les engagements contractés entre membres de la Société et qui sont incompatibles avec le statut de celle-ci. Dans l'intérêt des situations claires et nettes, on impose aux membres l'obligation de prendre toutes les mesures utiles aux fins de cette abrogation. S'agit-il au contraire d'une convention passée avec un Etat, étranger à la Société, on ne peut pas déclarer nulle et non avenue cette convention. Le Membre de la Société a dans ce cas le devoir de prendre toutes les mesures utiles en vue de se délier de son engagement. Il doit entamer des négociations et faire tout son possible pour dénoncer en cas de besoin l'accord conclu. Mais aussi longtemps que le traité, ou une partie d'un traité reste juridiquement valable, il pourra y avoir des conflits entre ce traité et le Pacte. Dans les rapports juridiques des Membres de la Société des Nations avec un Etat, qui a signé un des traités où le Pacte est mentionné, il faudra accorder préférence au Pacte. Dans l'hypothèse contraire, il sera difficile de soutenir que le Pacte doit jouir d'une préférence à l'égard du droit des gens en général, d'autant plus qu'il est prescrit dans le préambule d'observer rigoureusement les règles du droit international. Il faut aussi faire remarquer que les obligations, imposées aux membres de la Société par les sanctions de l'article 16, rendent nulle toute stipulation contraire dans d'autres traités. On n'envisage évidemment que les traités internationaux, car l'obligation pour un membre de la Société de mettre sa législation interne en harmonie avec le Pacte résulte des principes généraux du droit des gens et n'a besoin d'aucune mention expresse.

Pour l'avenir, on peut légitimement se montrer plus sévère et exiger des Membres de la Société de ne contracter aucun engagement incompatible avec le Pacte, avec qui que ce soit. L'on vise donc les rapports contractuels, non seulement entre membres de la Société, mais aussi entre ceux-ci et des Etats étrangers. Tous les traités, conclus par les

organes de la Société, doivent également se soumettre à cette règle. L'on pourra adopter une ligne de conduite différente, mais non contraire au Pacte. La Société doit veiller à l'application de l'article 20 lorsque ses organisations techniques préparent des projets de conventions.

En ce qui concerne les traités défensifs et offensifs, Lord Robert Cecil a maintes fois soutenu avec sa grande autorité que les alliances défensives sont pleinement compatibles avec le Pacte. La Société des Nations est encore jeune et le système des sanctions trop imparfait pour offrir des garanties sérieuses. La validité d'une alliance défensive ne dépend pas du fait qu'il est ou non conclu en vue d'une guerre contre un Membre de la Société des Nations ou contre un Etat étranger. Parmi les traités défensifs, on range généralement les conventions qui forment la Petite Entente, l'accord franco-belge, l'accord franco-polonais et l'accord franco-tchèque.

A la différence des alliances défensives, les alliances offensives sont frappées d'interdiction. Mais l'histoire démontre que les accords même les plus agressifs ont toujours une forme défensive. La distinction entre ces deux genres de convention est extrêmement délicate à faire. Même en cas d'ententes défensives, il y aura des groupements à l'intérieur de la Société qui risque ainsi de se diviser. Qu'on le veuille ou non, c'est un retour au système de l'équilibre et des ententes particulières, les intérêts précis et immédiats étant plus forts que les conceptions générales d'une réalisation lente. L'humanité est encore loin de former une vraie communauté. Du moment qu'on admet des alliances défensives, il n'y a aucune garantie certaine qu'elles ne concèlent des vues agressives ou ne se transforment en un instrument d'expansion. La situation est d'autant plus délicate que l'article 20 ne fixe nulle part qui sera juge de l'incompatibilité. Le Secrétaire Général de la Société ne transcrit pas les traités, il ne fait souvent que les mentionner. Dans le cas d'une entente militaire, on ne communique évidemment pas les dispositions arrêtées entre les Etats-Majors. Celles-ci restent forcément secrètes. Une situation analogue peut se présenter pour la plupart des autres traités. L'on pourra faire une convention en termes généraux plus ou moins anodins qui seront communiqués à la Société et publiés, tandis que la vraie partie de l'accord conclu se cachera dans un arrangement d'exécution dont on mentionne l'existence mais dont on garde secrètes les dispositions.

L'on s'est aussi demandé si plusieurs Etats peuvent s'unir dans une confédération ou fusionner dans un Etat fédéral, sans pour cela contrevenir aux dispositions de l'article 20. A cela, on ne saurait guère donner une réponse absolue et une règle invariable. Le tout est une question de fait qu'il faut examiner et résoudre dans chaque cas particulier, selon les circonstances variables et les buts possibles. Quatre Etats de l'Amérique du Centre, tous Membres de la Société des Nations, se sont récem-

ment unis en une fédération sans provoquer la moindre protestation, car le but poursuivi ne pouvait guère cacher des intentions agressives.

La question de l'incompatibilité sera tranchée diversement selon les cas. On empruntera des procédures variables. Les Parties intéressées pourront en premier lieu se mettre d'accord pour examiner le problème entre eux. C'est ce qui s'est produit dans les rapports du Japon et de la Grande-Bretagne par la déclaration du 8 juillet 1920. En cas de désaccord, le Conseil de la Société ou la Cour permanente d'arbitrage pourra être saisi de l'affaire. L'article 12 du Pacte trouverait également une application dans l'hypothèse où le désaccord des parties serait susceptible de conduire à une rupture des rapports juridiques. Mais il sera presque toujours impossible pour une tierce Puissance de soutenir que la conclusion de tel traité constitue un danger d'agression ou une menace de guerre, car ce n'est pas dans les habitudes des rédacteurs de traités d'y mettre des clauses d'une forme agressive.

Beaucoup d'auteurs soutiennent que l'article 20 est très énergiquement sanctionné par la faculté d'exclusion de la Société. Mais dans les circonstances actuelles où l'on fait des efforts des plus considérables pour rendre la Société universelle, il est peu probable qu'on se serve de l'arme d'excommunication. Elle fera peut-être plus de mal à la Société des Nations qu'à l'Etat exclu. L'exclusion est en effet une sanction si rigoureuse qu'on n'en fera usage que dans des cas extrêmes. Autrement l'on risque d'amoindrir la Société et d'en susciter une contre-ligue. Le Conseil est du reste une réunion d'hommes d'Etats expérimentés et prudents, qui ont toujours prouvé leur peu de goût pour des solutions tranchantes et leur penchant naturel à d'ingénieuses transactions et des accommodements opportuns.

h) Développement de la solidarité internationale.

Pour assurer le règne de la paix, nombreux sont ceux qui ont fondé leurs espérances sur la solidarité intime des peuples. De nouveaux besoins, de nouvelles inventions ouvrent sans cesse la voie à de nouveaux contacts internationaux, à une pénétration croissante des familles et des peuples. Les conditions générales de la civilisation tendent à créer entre les différents membres de la communauté internationale une certaine uniformité d'existence. Dans le monde d'aujourd'hui, il n'y a plus place pour une nation ermite, parce que les exigences complexes de la consommation, l'apparition incessante de nouveaux désirs, le renversement de vieilles barrières font que tous les pays du monde ont plus ou moins besoin les uns des autres pour l'échange de leurs matières premières ou leurs produits manufacturés.

Le mal des uns n'est-il pas aussi le mal des autres, de même que le bien se partage et rayonne ? Toute découverte, faite sur un point quel-

conque du globe, intéresse le globe entier. Le jour où une idée est émise ou un progrès réalisé, c'est l'humanité entière qui en profite. Ce n'est pas à l'Angleterre seulement, mais au monde entier que George Stephenson a donné ces bottes de mille lieues qui s'appellent les chemins de fer. Ce n'est pas à la France, mais au monde entier que Pasteur a conféré le bienfait de ses admirables découvertes. Nous sommes tous devenus serviteurs et bienfaiteurs les uns des autres. Les nations échangent sans cesse à toute heure des produits et des services. Dans le moindre objet, il y a comme un mélange, impossible à discerner exactement mais réel, d'efforts, de pensées, de sueurs de multitudes d'hommes, de sorte que le moindre de ces objets est un témoignage tangible de la solidarité qui s'impose aujourd'hui. Les peuples, mêlés par les sciences, par les arts, par les langues elles-mêmes, unis par les chemins de fer et le télégraphe, commencent à former un réseau vivant dont toutes les mailles se tiennent, dont toutes les veines sont inextricablement enlacées. Partout et sous toutes les formes, intérêts matériels, sciences et idées, on semble retrouver l'inévitable loi de la dépendance et de l'assistance mutuelle grandissant au fur et à mesure que l'humanité s'affranchit de l'espace et du temps.

L'association de plus en plus étendue et étroite semble être une des lois de l'histoire. Elle a commencé par la famille, par le clan, par la province. En dépit des anciennes frontières et bientôt les renversant jusqu'aux provinces voisines, elle a formé la nation. L'heure semble donc venue non de supprimer les nations, mais d'abaisser entre elles les obstacles et les barrières, de substituer aux guerres fratricides et aux haines aveugles le travail en commun et la bienveillance réciproques. Il ne faut plus persister à vouloir tourner les uns contre les autres les résultats de la science et les ressources de la nature, réparties sur des points différents du globe afin de nous contraindre à être les serviteurs les uns des autres. Au lieu de la guerre qui tue, l'humanité nouvelle doit vouloir la paix qui crée et féconde. L'Evangile a déjà proclamé : « pacifici hæreditabunt terram » parce que posséder la terre, c'est s'en emparer réellement en tirant d'elle tout ce qu'elle contient d'éléments de travail et de bien-être. Les arrêts de la guerre, au contraire, ne sont jamais que des compromis provisoires, préparant indéfiniment de nouveaux appels à la force.

Dans l'art. 23, le Pacte de la Société des Nations s'est occupé du problème de l'administration des intérêts internationaux.

Le Pacte ne confie pas à la Société des Nations un rôle exclusivement politique. Il lui impose encore la tâche d'améliorer et d'unifier, autant que possible, l'administration des grands intérêts collectifs de l'humanité. Tout ce que l'art d'administration a permis aux Etats de réaliser à l'intérieur des frontières pour améliorer les conditions de la vie sociale, la Société des Nations a l'ambition de le tenter dans le cadre

plus vaste de la vie internationale. Le but principal de la Société reste toujours l'aménagement des rapports politiques des Etats, de façon à raréfier autant que possible les guerres, mais la poursuite de ce but immédiat ne saurait constituer l'activité unique de la Société. La vie politique est intimement liée avec la vie économique. Les préoccupations économiques sont aujourd'hui à la base de toutes les relations internationales. Si la Société veut travailler efficacement au maintien de la paix dans le monde, il faut qu'elle essaye d'atténuer les difficultés économiques. Il est vain de s'efforcer de régler les situations politiques si l'on s'écarte dédaigneusement des problèmes des conflits économiques. Pour raréfier la guerre, il faut s'attacher à supprimer autant que possible les motifs qui incitent le plus souvent les Etats à rompre la paix. La Société a donc voulu tenter de mettre un peu d'ordre dans la vie économique et financière universelle dont l'Europe divisée et exsangue a tant besoin aujourd'hui.

Pour remplir cette mission, on a créé toute une série d'organismes techniques qui revêtent des formes différentes suivant la nature et l'importance des intérêts en jeu et qui constituent avec le Bureau International du Travail le noyau des services administratifs de la vie internationale. Ce sont ces commissions, les unes temporaires, les autres permanentes, celles-ci consultatives, celles-là investies d'un certain pouvoir de décision, qu'on désigne sous le nom collectif d'organismes techniques par opposition aux organismes politiques proprement dits. Les organismes techniques ont pour tâche première d'étudier d'une manière méthodique et ininterrompue les mesures les plus propres à remédier aux perturbations économiques et financières engendrées par la grande guerre. C'est une action réparatrice aussi utile que délicate. Ils doivent en second lieu s'efforcer de prévenir les causes de froissement entre les peuples, d'établir un sûr diagnostic des divergences et d'opérer des sondages, permettant d'apprécier le degré de maturité des réformes. Ils tâchent de soustraire au domaine proprement politique un nombre toujours croissant de problèmes techniques, de mettre en contact direct et personnel les techniciens de chaque pays dans chaque domaine pour amener les Etats à concilier leurs intérêts dans la mesure de l'utilité commune. Les questions sont débattues publiquement par des représentants spéciaux selon les méthodes qui s'approchent autant de la politique des affaires que de l'art des négociations diplomatiques. Ces organismes internationaux n'ont cependant pas l'ambition de vouloir se substituer aux organismes nationaux, investis dans l'intérieur des Etats de missions analogues. Il y aurait autrement un empiétement intolérable sur le domaine de la souveraineté interne, un oubli néfaste de la ligne de démarcation nécessaire quoique peu précise entre l'activité nationale et l'activité internationale. La Société des Nations n'est d'ailleurs pas un super-Etat, mais avant tout un

organe de coopération internationale entre des nations indépendantes.

Les Commissions doivent, en règle générale, être permanentes. Les conventions internationales risquent parfois de ne pas être exécutées avant de longues années ou encore de rester lettre morte. S'il existe un organisme, chargé d'en surveiller l'exécution, de régler les détails d'application et de les accommoder aux besoins nouveaux, on pourra toujours exercer une certaine pression morale même sur les considérations d'intérêts précis et immédiats qui restent primordialement dans ce domaine. Si l'on ne peut pas assurer une marche régulière, un fonctionnement harmonieux, il y aura toujours l'avantage d'une continuité d'examen et de contrôle.

La Commission technique doit aussi jouer un rôle important de médiatrice en cas de litiges internationaux entrant dans sa compétence. Si les divergences portent sur des points de fait contestés, elle pourra faire procéder à une enquête par une Commission spécialement instituée à cet effet et qui émet un avis motivé en vue d'arriver à un règlement. Sur chaque matière, on arrivera ainsi à constituer peu à peu une sorte de jurisprudence technique avec des possibilités de développement et d'amélioration continue. Les Commissions techniques ne se saisissent pas d'elles-mêmes de l'examen d'un litige. Elles doivent attendre qu'un ou plusieurs Membres leur renvoient tel ou tel problème social. De cette manière, on évite toutes les susceptibilités nationales légitimes. On s'abstient nettement d'empiéter sur la souveraineté des Etats. L'on se contente sagement de leur offrir un mécanisme de paix et de conciliation, composé d'éléments très qualifiés, d'hommes expérimentés qui s'efforceront de trouver pour chaque problème la meilleure solution possible.

*
* *

Dans la détermination des attributions et de la compétence des organismes techniques, il importe de ne point les enfermer dans des formules trop étroites de nature à étouffer toute activité féconde. C'est pourquoi la Première Assemblée vota une résolution qui énonce seulement deux principes généraux destinés à guider la jurisprudence future : Les organisations techniques sont autonomes quant à leur fonctionnement interne, mais elles sont soumises au contrôle du Conseil et de l'Assemblée dans leurs rapports avec les Membres de la Société. Lorsque les Etats désirent faire préparer des accords internationaux, l'organisation technique permet d'assurer un constant échange de vues entre leurs délégués, d'élaborer des projets d'accord et de préparer le travail des Conférences internationales. Or, les Etats n'ont intérêt à utiliser ces services que si l'organisation technique est assez souple pour se plier à leurs convenances et assez indépendante pour se soustraire à l'audience du Conseil. En vertu de son autonomie, l'orga-

nisation technique prépare d'elle-même son ordre du jour, discute et délibère librement, adresse à un Membre les communications ou propositions qu'elle juge opportunes. Une seule restriction est prévue. Elle doit dans tous les cas soumettre préalablement ses décisions au Conseil, lequel peut exercer un droit de voter en décidant qu'une question doit être rayée de l'ordre du jour ou qu'elle doit être soumise à une seconde délibération. Si, exceptionnellement, il était nécessaire d'apporter une addition à l'ordre du jour au cours d'une conférence, et si le temps faisait défaut pour communiquer l'article additionnel au Conseil, toute délibération n'aurait qu'une valeur provisoire tant qu'elle n'aurait pas été soumise au contrôle du Conseil. Le veto du Conseil ne constitue ni un pouvoir d'annulation, ni un pouvoir de réformation des décisions prises par l'organisation technique qui peut toujours persister dans son opinion. Un conflit peut ainsi naître entre le Conseil et l'Organisation technique. La difficulté sera tranchée par l'Assemblée, saisie par l'Organisme ou par le Conseil ou se saisissant elle-même de l'affaire. Les pouvoirs de l'Assemblée ne sont pas précisés à cet égard, car on touche au problème délicat des rapports de celle-ci avec le Conseil. On ne saurait en tout cas reconnaître un droit de réforme à l'Assemblée, car ceci constituerait une atteinte à l'indépendance du Conseil. L'Assemblée jouit d'un pouvoir de contrôle qui ne dépasse pas les limites d'une discussion ou d'une critique. Mais elle ne pourra obtenir une modification sans une entente préalable avec le Conseil. Les négociations auraient lieu sur un pied d'égalité. La composition de l'Assemblée et du Conseil permet d'ailleurs à leurs membres de se connaître, de se renseigner mutuellement, puisque les membres du Conseil font aussi partie de l'Assemblée. Il y a là un facteur de liaison précieux.

*
* *

L'Organisation technique comprend essentiellement trois rouages : la Conférence, la Commission, le Secrétariat. La Conférence est la réunion des délégués de tous les Etats qui participent à l'organisation technique. Elle se réunit à intervalles périodiques. Son rôle consiste à étudier des projets de convention, destinés à rapprocher autant que possible les diverses législations.

La Commission consultative est un organe plus restreint qui comprend en règle générale un tiers des membres de la Société. C'est la Conférence qui les choisit. Les Etats, membres permanents du Conseil, font de droit partie de la Commission. Les commissaires eux-mêmes sont nommés par leurs Gouvernements respectifs. La Commission se réunit librement toutes les fois qu'elle le juge à propos. Grâce à sa composition restreinte et à son caractère de permanence, la Commis-

sion consultative est l'organe actif par excellence. C'est elle qui prépare les projets de lois nécessaires ou utiles, qui assiste le Conseil ou l'Assemblée de ses avis, qui prépare le travail des Conférences, en interprète les textes adoptés et agit en médiatrice en cas de différend.

Toute organisation technique possède obligatoirement *un Secrétariat* géré par le Secrétariat général de la Société. C'est avant tout un organe de liaison entre les divers membres et les différents services techniques de la Société.

Organisation Internationale du Travail. — Depuis l'établissement du principe moderne de la liberté du travail, substitué à l'ancien régime réglementé des corporations, la vie économique des peuples a certainement pris un essor, inconnu jusqu'alors. Mais un des agents principaux de ce développement intensif, l'ouvrier, en a été aussi la première victime. La préoccupation unique du patron de produire le plus vite et au meilleur marché possible devait le porter, par la force même des choses, par une concurrence sans cesse plus âpre, à abuser de la vie même de ses ouvriers. C'était l'enfant, employé en bas âge, la femme accaparée par l'usine au grand détriment de la vie familiale, les jeunes gens obligés de fournir des travaux souvent au-dessus de leurs forces, enfin l'adulte astreint à une durée de travail dépassant les limites de la force humaine normale. Dans l'intérêt supérieur à la fois de la santé générale de la nation et de la paix sociale, il fallait revenir, par un mouvement de réaction, aux réglementations légales des rapports entre les patrons et les ouvriers. Dans les principaux centres industriels, la lutte entre le capital et le travail était si manifeste et était parvenue à un état si aigu que le législateur fut obligé, dans l'intérêt de la paix sociale, d'y mettre fin par une politique interventionniste. De plus en plus, tous les Parlements ont compris que le procédé commode et immoral de l'abstention systématique était irrévocablement condamné par les faits et qu'il risquerait de conduire les Etats, qui continueraient à le pratiquer, à des crises sociales redoutables. Les Etats qui se sont sagement adaptés aux exigences nouvelles de l'évolution industrielle moderne n'ont pas eu à s'en repentir. Ils ont accepté l'interventionnisme comme une solution transactionnelle entre les utopies socialistes et l'optimisme individualiste, également dangereux pour l'ordre social. Ils n'ont pas eu la prétention chimérique de résoudre la question sociale qui est aussi vieille que la civilisation elle-même, mais se sont sagement contentés de corriger l'ordre naturel fondamental par certains prétextes supérieurs de moralité et d'intérêts mieux compris.

Les défenseurs de la réglementation ont très bien mis en lumière l'intérêt primordial de la conservation sociale. Si, par exemple, le travail de la femme ne nuisait qu'à elle-même, il serait à la rigueur

permis de ne pas s'en occuper. Mais telle n'est pas la situation. En effet, l'état physique de la femme exerce une influence nécessaire sur sa descendance. Faute de protéger suffisamment la santé de la femme, la race, dans les conditions industrielles nouvelles, serait menacée d'affaiblissement. Si le travail doit être libre en principe, ce principe doit cependant céder devant l'intérêt social. Pour les femmes comme pour les hommes, un travail manuel excessif et prolongé aboutit à l'épuisement physique, à l'atrophie morale et intellectuelle de celui qui s'y livre. L'intérêt social est d'ailleurs d'accord avec l'intérêt économique. En effet, la valeur de la production n'est pas rigoureusement déterminée par la durée du travail, mais aussi par son intensité et sa qualité. La durée du travail n'est que l'un des facteurs de la productivité. Or, c'est un fait d'expérience que l'intensité et la qualité du travail diminuent notablement au bout d'un certain nombre d'heures. Dans des usines où l'ouvrier adulte ne travaille que dix heures, on a souvent obtenu le même rendement que dans celles où il était obligé de produire pendant onze ou douze heures.

Les améliorations nécessaires ont avant tout visé la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maxima de la journée et de la semaine de travail, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les accidents du travail, les pensions de vieillesse et l'invalidité.

Les mesures nationales, restreintes et presque insignifiantes au début, ont suivi le mouvement progressif de la vie industrielle et commerciale. Elles sont devenues chaque jour plus nombreuses et plus étendues, jusqu'à ce qu'elles aient atteint un point d'arrêt, le souci de la production nationale en face de la concurrence étrangère. La nécessité d'une réglementation internationale devint évidente pour ne pas créer des infériorités économiques. De nombreux traités particuliers furent conclus. L'aboutissement de ce mouvement dispersé fut l'entente internationale pour la protection légale des travailleurs, établie dans l'art. 387 du traité de Versailles. L'on a posé un certain nombre de principes et de méthodes dont la réalisation est jugée nécessaire pour assurer le bien-être physique, moral et intellectuel des travailleurs.

1) Le travail ne doit pas être considéré simplement comme une marchandise ou un article de commerce ;

2) On doit reconnaître le droit d'association des salariés et des employeurs en vue de tous objets, non contraires aux lois ;

3) Les travailleurs ont droit à un salaire leur assurant un niveau de vie convenable ;

4) L'adoption de la journée de 8 heures ou de la semaine de 48 heures est un but à atteindre partout ;

5) L'adoption d'un repos hebdomadaire de 24 heures au moins et si possible le dimanche ;

6) La suppression du travail des enfants et l'obligation d'apporter au travail des jeunes gens des deux sexes les limitations nécessaires pour leur permettre de continuer leur éducation et d'assurer leur développement physique ;

7) Le principe du salaire égal pour un travail de valeur égale sans distinction de sexe ;

8) Les règles édictées dans chaque pays au sujet des conditions de travail devront assurer un traitement économique équitable à tous les travailleurs, résidant légalement dans le pays ;

9) Chaque Etat devra assurer un service d'inspection qui comprendra des femmes, afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs.

L'Organisation du Travail comporte 3 organes :

Une Conférence générale qui tient des sessions chaque fois que le besoin s'en fait sentir et au moins une fois par an. Chaque Etat contractant a droit à quatre représentants, dont deux sont désignés par le gouvernement, un par les employeurs et un autre par les travailleurs. Ils pourront se faire accompagner par des conseillers techniques. Le vote n'a pas lieu par Etat. Au contraire, chaque délégué a le droit d'exprimer son opinion individuelle.

Un Conseil d'Administration composé de 24 personnes, dont 12 représentant les gouvernements, 6 les employeurs et 6 les employés et ouvriers. Le Conseil d'Administration exercera un droit de contrôle et de surveillance sur le troisième organe, le *Bureau International du Travail.* Il peut également provoquer la formation de commissions d'enquête.

Les décisions de la Conférence ne sont pas exécutoires en elles-mêmes. Chaque Etat reste libre de les accepter ou de les repousser. Les résolutions revêtent deux formes différentes : Premièrement une recommandation à soumettre aux Etats membres en vue de la transformation de sa législation nationale ou tout autre acte de l'autorité publique. Secondement un projet de convention internationale.

Le Bureau International du Travail reçoit également les plaintes motivées sur l'exécution défectueuse par les Etats des recommandations ou conventions, acceptés par eux. En cas de différend, la Cour Permanente de Justice internationale peut être saisie.

L'on peut faire partie de l'Organisation du Travail sans être membre de la Société des Nations. C'est le cas de l'Allemagne par exemple.

La Conférence internationale du Travail a tenu sa première session à Washington en novembre 1919 et sa seconde session à Gênes en juin-juillet 1920. La première a été consacrée au travail dans les établisse-

ments industriels, la seconde au travail des marins. La principale question discutée à Washington a été celle de la journée de 8 heures dans l'industrie. Un projet de convention internationale a été voté.

La Conférence de Gênes étudia avant tout la réglementation du travail agricole, la question de la journée de 8 heures fut réservée. On souleva la question de savoir si la Conférence Internationale du Travail était ou non compétente pour traiter les problèmes du travail agricole. Les dispositions des traités de paix ne l'autorisaient à s'occuper que du travail industriel, d'autre part, des diminutions de souveraineté ne se présument pas mais doivent, en règle générale, se baser sur des dispositions formelles. C'est pourquoi les règles strictes d'interprétation juridique auraient dû conduire à une réponse négative. Toutefois, la Cour de Justice Internationale, se basant sur le but très large de la Société des Nations d'assurer des conditions de travail équitables et humaines (art. 23 a) émit, à la date du 12 août 1922, un avis en faveur de la compétence de l'Organisation Permanente du Travail en matière agricole.

La quatrième Conférence du Travail s'est tenue à Genève en 1922. L'on y étudia les problèmes complexes et multiples de l'émigration et du chômage, envisagés dans ses causes générales et au point de vue des remèdes à employer.

La cinquième Conférence Internationale du Travail s'est tenue à Genève du 22 au 29 octobre dernier.

Elle décida de réduire l'ordre du jour qui avait d'abord été adopté pour la cinquième session et de ne retenir qu'une seule des quatre questions qui y avaient été portées : la détermination des principes généraux pour l'inspection du travail. Les trois autres demeurent réservées pour juin 1925 : utilisation des loisirs des ouvriers (extrêmement importante puisqu'elle est, en somme, le complément nécessaire de la législation des huit heures) ; égalité de traitements des travailleurs étrangers et nationaux victimes d'accidents du travail : arrêt hebdomadaire de vingt-quatre heures dans la verrerie à bassins.

C'est que les Conférences successives de Washington, Gênes et Genève, ont abouti à l'élaboration de plus de trente-cinq textes, tant recommandations que projets de conventions, que les Parlements des divers Etats membres de l'Organisation Internationale du Travail sont encore loin d'avoir mis en œuvre, soit en les ratifiant, soit en les incorporant dans des lois nationales. On sait que les Gouvernements ont hésité jusqu'ici à se lier les mains par les conventions même dans des matières où leur législation atteignait ou dépassait le degré de protection accordée aux ouvriers par les textes votés par la Conférence. Les circonstances difficiles que traversent la production et le commerce dans les grands pays industriels sont peu propices à l'extension de la législation sociale. La politique du patronat, qui tend à devenir de plus en plus autoritaire, fait pression sur les pouvoirs publics. Il est donc

possible qu'en beaucoup de cas, il y ait eu saturation et, par conséquent, il devenait inutile d'accumuler des stipulations de caractère prélégislatif ou préconventionnel qui n'auraient pas eu de longtemps l'occasion de devenir lois ou conventions.

« Pas d'inspection, pas de lois ». Il y a là un fait d'expérience démontré dans tous les pays et en France en particulier par les premières lois interventionnistes. Mais si l'on se place dans le domaine de la législation internationale du Travail, l'importance de l'inspection s'accroît encore. Elle est la garantie de la réciprocité que se doivent les Etats membres dans l'observation des recommandations et des conventions. A partir du moment où un corps d'inspecteurs, doté d'une haute compétence technique, d'une indépendance suffisante vis-à-vis des pouvoirs publics et des pouvoirs effectifs pour pourchasser les infractions et saisir les autorités judiciaires, fonctionnera avec continuité dans les divers Etats membres de l'Organisation, ceux-ci trouveront là leur meilleure sauvegarde et l'apaisement de leur méfiance réciproque. En s'occupant de l'inspection du Travail, la Conférence du Travail mettait donc le sceau à ses efforts antérieurs ; elle garantissait leur efficacité et fournissait aux communautés industrielles les plus avancées une garantie nouvelle contre la concurrence des pays dont la politique sociale est la moins poussée.

L'une des difficultés, c'était de savoir s'il serait possible d'élaborer dans ce domaine même une simple recommandation, et déterminer des principes généraux applicables à l'inspection du travail dans *tous* les pays. La conception et l'organisation de l'Inspection du Travail varient, en effet, beaucoup selon les pays. Elles sont en relations directes non seulement avec le développement industriel ou même avec les mœurs, mais encore avec les systèmes administratifs et judiciaires qui commandent en partie les pouvoirs et le mode d'action des inspecteurs. Ici l'institution est purement administrative ; là, elle est reliée à l'organisation juridictionnelle ; ici, elle est unifiée et contrôle toutes les branches d'activité productrice, industrielles ou autres ; là, elle est multiple et l'on se trouve en présence de systèmes d'inspection spécialisés.

Sans doute n'ambitionnait-on que de poser des formes très générales. Chacun des Etats demeurerait libre d'organiser ses services à son gré et le projet de recommandation, soucieux d'éviter toute anticipation, s'inspira uniquement de la pratique universelle qu'il rencontrait partout *dans l'industrie* proprement dite, laissant provisoirement de côté les formes d'inspection spéciales à certaines branches d'activité particulières : mines, chemins de fer, navigation maritime, agriculture.

La tâche essentielle de l'inspection est d'assurer l'application des lois et règlements concernant la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. Les inspecteurs doivent pouvoir visiter et inspecter à toute heure du jour et de la nuit les endroits où ils peuvent

avoir un motif raisonnable de supposer que sont occupées des personnes jouissant de la protection légale, d'interroger sans témoins le personnel, de se faire communiquer les registres et documents dont la tenue est légalement prescrite, à charge seulement de ne rien révéler des secrets de fabrication et procédés d'exploitation dont ils peuvent avoir connaissance. Les inspecteurs doivent pouvoir saisir directement les autorités judiciaires compétentes et leurs procès-verbaux feront foi en principe jusqu'à preuve contraire.

Le projet de recommandation spécifiait que les pouvoirs légaux des inspecteurs devaient être conçus de façon à donner à l'inspection un caractère de moins en moins policier et répressif et de plus en plus orienté vers la collaboration et l'éducation.

En ce qui concerne la coopération des employeurs et des travailleurs, la recommandation dit textuellement : « Il est essentiel que toutes facilités soient accordées aux travailleurs et à leurs représentants pour signaler librement aux inspecteurs tout défaut ou infraction aux lois existant dans l'établissement dans lequel ils sont employés.... que la plainte soit considérée par l'inspecteur comme absolument confidentielle et qu'aucune indication ne soit donnée à l'employeur ou à ses représentants qu'il est procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte ». On reconnaîtra là la généralisation d'une pratique en vigueur dans les grands pays industriels, que la recommandation s'abstient de toute allusion à la collaboration *directe* des ouvriers à l'inspection telle que l'amorce déjà la pratique des délégués mineurs en France, et telle qu'elle se généralise en Belgique, par exemple, ou en Allemagne par les soins des Betriebstaete dont c'est d'ailleurs une des fonctions légales.

La dernière partie de la recommandation a trait aux rapports périodiques des inspecteurs et vise à rendre ces rapports internationalement comparables en indiquant le cadre auquel ils devront se conformer et les délais dans lesquels ils devront être centralisés et publiés. Les rapports d'inspection constituent en fait *une enquête permanente* sur les conditions du travail et l'application des lois sociales dans les différents pays.

Le Pacte de la Société des Nations a également prévu des dispositions destinées à assurer la liberté des Communications et du Transit ainsi que l'équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société. Ces dispositions sont inspirées par l'idée de la « suppression des barrières économiques » dont parlait la troisième des 14 propositions du Président Wilson. Jusqu'à présent, on a élaboré :

1) Une convention et un statut sur la liberté du Transit (Barcelone 1921) ;

2) Une convention et un statut sur le régime des voies navigables d'intérêt international (Barcelone) ;

3) Une déclaration sur le droit au pavillon des Etats privés d'accès à la mer (Barcelone);

4) Une convention et un statut des voies ferrées internationales (Genève 1923);

5) Une convention et un statut des ports maritimes (Genève 1923);

6) Une convention et un statut du transport de l'énergie électrique (Genève 1923);

7) Une convention sur la simplification des formalités douanières (Genève 1923).

Ces conventions poursuivent un but en apparence simple, mais en réalité singulièrement vaste puisqu'il s'agit de transformer par une prudente mais ferme évolution les méthodes que les Etats avaient traditionnellement adoptées dans leur politique des transports. Jusqu'à présent, ces problèmes avaient été considérés comme un simple élément de leur politique internationale générale. Les facilités de communication étaient toujours considérées comme souverainement soumises aux volontés changeantes des divers gouvernements. Ceux-ci étaient libres de les accorder ou de les refuser selon leurs intérêts variables et ils les employaient traditionnellement comme une monnaie d'échange dans les tractations politiques dont le marchandage constituait le pain quotidien. De cette manière, on renforçait au lieu d'alléger les barrières économiques, et l'on créait une instabilité des plus préjudiciables. Or, le commerce, dans l'intérêt des consommateurs et des producteurs de tous les pays, a besoin de stabilité et de continuité dans les grands courants de trafic. Il ne doit pas être livré au hasard des rivalités politiques et des représailles économiques. On arrivait également à augmenter le prix des produits et contribuer ainsi à la hausse de la vie en prélevant de véritables péages en plus du prix régulier des services, réellement rendus aux transports. Ce système, basé sur une notion exagérée de l'indépendance des Etats et une conception étriquée des besoins de l'interdépendance économique des peuples augmentait les froissements internationaux et accroissait les risques de conflit. Les Etats privés d'accès à la mer ont un besoin particulièrement impérieux de trouver chez les autres Etats des garanties précises quant à leurs transports d'importation ou d'exportation, indispensables à leur existence. Si on les leur refuse, on les pousse à s'assurer territorialement ces moyens de communication. Ils seront tentés de recourir à l'emploi de la force.

Il y a donc une évidente utilité à créer une organisation juridique internationale des droits et des devoirs des Etats les uns vis-à-vis des autres en ce qui concerne les communications internationales. L'efficacité de cette nouvelle organisation est accrue si elle se trouve incorporée dans toute une œuvre d'ensemble d'organisation internationale. Cette œuvre ne saurait évidemment pas être réalisée d'un seul coup. Une telle prétention est d'ailleurs contraire aux méthodes d'élaboration

prudente de la Société des Nations qui n'agit pas par voie d'autorité, mais par consentement mutuel des Etats pleinement indépendants. L'on ne se propose nullement de terminer en une fois l'œuvre d'organisation des communications internationales, mais simplement de donner une solution équitable aux problèmes les plus urgents et de poser pour les autres les bases d'un développement futur.

Le transit est un transport qui traverse un Etat mais dont le point de départ et le point de destination sont en dehors de cet Etat. De tels transports ont particulièrement besoin de garanties internationales, parce que toute interruption ou toute gêne excessive lèse des Etats tiers, porte atteinte plus gravement au relèvement économique du monde et par voie de répercussion à la collectivité des Etats. Si l'on permet de telles interruptions sans motifs raisonnables, l'on provoquera des représailles dont les contre-coups ont une influence néfaste sur le maintien de la paix et la coopération des peuples. Ces considérations ont amené les Etats, représentés à la Conférence de Barcelone, d'empêcher cette gêne, sous réserve des restrictions légitimes touchant la police, la sauvegarde nationale, des nécessités d'adaptation aux conditions locales des diverses parties du monde. L'on a également stipulé l'égalité complète des conditions de transit qui dans l'espèce est synonyme de l'équité.

Les mêmes principes de liberté et d'égalité ont été appliqués au régime international des voies navigables d'intérêt international. Par cette dernière dénomination, on entend les voies d'eau, accessibles à la navigation commerciale ordinaire et donnant accès à la mer à deux ou plusieurs Etats. L'utilité et la nécessité de la coopération internationale pour l'utilisation rationnelle de ces grandes voies de trafic sont évidentes. Un Etat traversé par elles ne saurait les monopoliser à son profit sans porter atteinte aux intérêts légitimes des autres Etats riverains et au principe de l'équité qui doit être notre guide en cette matière. Les Etats, situés en amont des grands fleuves internationaux souffriraient particulièrement de ce manque de liberté, surtout les Etats privés d'accès à la mer. Pour ces derniers, la liberté sur les voies d'eau d'intérêt international n'est qu'une autre expression du droit d'accès libre à la mer.

Les deux conventions précitées sur le transit et les voies d'eau internationales ne sont applicables qu'en temps de paix. En temps de guerre, on doit cependant les observer dans toute la mesure compatible avec les droits et les devoirs des belligérants et des neutres. La définition de ces droits et devoirs est laissée en dehors de la convention.

Tous les différends, relatifs à l'interprétation ou à l'application de ces conventions, sont d'abord soumis à l'avis consultatif de l'organisme technique qualifié de la Société des Nations. Si les parties litigantes ne veulent pas se ranger à l'avis exprimé, elles doivent soumettre leur différend à l'instance judiciaire de la Cour de Justice internationale,

statuant en Chambre spéciale. Ainsi, au fur et à mesure que les difficultés d'application se poseront par le fait des progrès de la technique, la Commission consultative les examinera non seulement avec sa compétence technique, mais aussi dans un esprit d'équité et de compréhension mutuelle qui est la raison d'être morale et la justification évidente de son existence. Sans cette sage précaution, les conventions auraient pu devenir des prétextes à chicane entre les Etats par suite de leur incapacité à s'adapter progressivement aux conditions nouvelles. Nous vivons dans un monde et à une époque où les progrès de la science obligent à réviser et compléter sans cesse les règles de droit. Les conventions ne forment pas le terme d'une évolution. La souplesse de leurs formules permet une activité sans cesse renouvelée d'initiatives opportunes et d'adaptations pratiques. Les Conférences futures auront à poursuivre périodiquement et continuellement cette besogne concrète d'interprétation impartiale et d'adaptation sagace.

***

Le Pacte a également chargé la Société des Nations du redoutable problème de l'équitable traitement du commerce. Dans le courant de l'année 1921 fut constitué un Comité économique et financier composé de dix membres appartenant aux grandes nations commerçantes. Il ne paraît pas que le Comité ait déjà réusssi dans la mission redoutable qui lui était confiée. Il aurait fallu aborder dans leur ensemble les problèmes du commerce international en vue d'aboutir à l'unification maxima de la pratique douanière et contractuelle des Etats membres de la Société. L'on a dû se limiter à des questions techniques accessoires touchant par exemple les formalités douanières. Les points de vue en présence se sont affrontés avec une telle netteté sur les questions de principe qu'aucun résultat vraiment substantiel n'est encore sorti de ces délibérations. L'article 23 du Pacte qui voudrait en quelque sorte internationaliser la politique commerciale fournit depuis son origine la matière de discussions inépuisables après l'avoir fournie aux rédacteurs eux-mêmes. Par équitable traitement, les experts anglo-saxons entendent traitement *égal* tandis que les experts français tiennent au terme plus général qui figure au texte. L'immense majorité des Etats commerçants préconise l'adoption générale de la clause de la nation la plus favorisée qui semble être le meilleur moyen d'empêcher que certains pays soient l'objet de traitements désavantageux et indûment différentiels. Les représentants français, brillamment conduits par M. Serruys, admettent volontiers que la clause de la nation la plus favorisée implique effectivement une égalité de droit, mais ils font aussi remarquer qu'elle est contraire à l'équité de fait que préconise le Pacte. Dans le domaine de la production et des échanges, jamais les inégalités n'ont été sensibles

entre les pays dont les uns ont été éprouvés par la guerre, tandis que les autres ne le sont pas. Par conséquent, la généralisation de la clause de la nation la plus favorisée consisterait à juxtaposer une égalité juridique à une inégalité matérielle, tandis que l'équitable traitement consiste à favoriser entre les divers pays la conclusion d'accords de réciprocité qui tiennent compte de la situation particulière de chacun d'eux.

L'opposition subsiste toujours très nette entre les partisans de l'égalité de traitement et ceux de la réciprocité équitable.

Dans ces conditions, n'est-il pas prématuré d'espérer une internationalisation de la politique contractuelle sur la base d'un Pacte que les signataires interprètent tout différemment. Chacun y vient défendre sa propre politique et aborde les discussions internationales dans un esprit particulariste qui les condamne à l'insuccès. Il y a un exemple typique de cet état d'esprit dans la discussion sur la répartition internationale des matières premières.

La situation économique, immédiatement après la fin de la conflagration mondiale, soulignait l'extrême importance du problème.

Le conflit provenait naturellement de ce que les pays détenteurs des matières premières, ou bien les prohibaient à l'exportation afin de les réserver à leur propre consommation, ou bien, lorsque les besoins de celle-ci étaient manifestement dépassés, ne les cédait à l'étranger qu'en prélevant sur leur sortie des taxes considérables. De cette dernière méthode, l'Angleterre a fait, dans les premiers mois de la paix, une application persévérante. Maîtresse du charbon, elle ne le vendait à l'étranger qu'à des prix très élevés et différents du prix auquel l'achetait sa propre industrie, de façon à avantager cette dernière. La nécessité poussa quelque temps l'acheteur à accepter cette rançon que la Grande-Bretagne prélevait sur les besoins de l'Europe.

Dès le mois de novembre 1919, le délégué italien à la Conférence Internationale du Travail de Washington signalait à l'attention de ses collègues l'influence directe exercée par la mauvaise répartition des matières premières sur le chômage des pays qui en étaient privés. La Conférence semble avoir trouvé ce rapprochement, cependant certain, un peu approximatif, et se déclara incompétente.

La question rebondit avec éclat, lorsque se réunit à la fin de 1920 le Conseil de la Société des Nations : le représentant italien, M. Tittoni, y donna lecture d'une note sur les dangers du monopole de fait que détiennent certaines puissances productrices de matières premières, lesquelles, en l'exerçant, empêchent la réalisation du « traitement équitable » stipulé par le Pacte de la Société des Nations en son article 23. Le représentant britannique, M. Balfour, répliqua que l'Angleterre n'avait élevé le prix de son charbon « que pour pouvoir en assurer l'extraction et augmenter la production mondiale », et qu'il n'y avait pas

plus lieu de mettre cette production en commun que d'internationaliser l'usage des chutes d'eau italiennes.

M. Tittoni n'en porta pas moins de nouveau ses doléances à l'Assemblée de la Société des Nations, où elles donnèrent lieu à des discussions passionnées. On décida de renvoyer la question au Comité économique permanent.

Le Comité économique n'eut pas de peine, dans son rapport à l'Assemblée, à faire observer qu'on ne rallierait jamais l'adhésion de tous les Etats à une formule de ce genre, laquelle entraînerait, pour être applicable, le contrôle de toute leur vie économique. Il était en effet chimérique d'imaginer l'acceptation universelle et immédiate des contingentements et des fixations de prix, auxquels devraient nécessairement procéder les répartiteurs.

La cause foncière du malaise présent provient de l'appauvrissement général de l'Europe. Le monde semble posséder un outillage de production hors de proportion avec sa capacité de consommation réduite. Il serait également utile de réviser dans chaque pays le régime de la production nationale. Mais alors, on ne se trouve plus en présence d'un problème mondial aux données uniques. Il y a une infinité de cas d'espèces, parce que la production est fonction des possibilités naturelles de chaque pays. Pour de longues années encore, l'Europe se trouve dans une période d'ajustement de la production dont le point de départ est entièrement différent selon les pays. Chacun d'eux travaille dans des conditions très dissemblables. Il semble un peu chimérique de vouloir régler selon une formule unique les conditions dans lesquelles seront échangés les fruits de ce travail. Si souhaitables que soient les progrès de l'idée libre-échangiste, il faut bien se rendre compte de l'impossibilité actuelle de porter atteinte à la souveraineté des Etats en matière douanière. Chacun d'eux compte sur le jeu de ces tarifs pour compenser l'infériorité économique où il s'estime placé. Pour ce motif, de plus grandes facilités d'échange ne sauraient guère être procurées autrement que par des accords bilatéraux où les deux parties en présence ont les plus grandes chances de trouver la formule d'une équitable compensation. Le particularisme est presque partout triomphant. Il y a eu une réaction violente contre l'idée de réaliser en matière commerciale une sorte d'Etats-Unis du monde, alors que la vie matérielle de chaque pays est fonction de sa situation naturelle particulière, de ses aptitudes et de ses coutumes.

La notion de la solidarité économique des peuples ne supporte pas la confrontation des faits. Elle n'est souvent qu'une « fausse idée claire ». L'uniformité croissante du cadre extérieur de l'existence, la similitude d'intérêts entre nations civilisées n'impliquent pas la solidarité, mais tout au plus une certaine interdépendance. Aussi loin que la pensée fouille dans les arcanes du passé, elle voit les empires se transmettre

les uns aux autres la puissance suprême. L'expérience d'un long passé dont nous sommes les continuateurs montre entre les peuples comme loi perpétuelle de leurs rapports, une émulation ardente. La supériorité de l'un a engendré l'infériorité de l'autre. Le progrès réclame toujours de l'effort et l'effort n'est donné que par celui qui est assuré d'en recueillir les avantages. La prospérité d'un peuple ne s'accroît souvent qu'au détriment d'un autre. Le commerce de l'un refoulera en s'étendant le négoce de l'autre, provoquant enrichissement d'un côté et appauvrissement de l'autre. La solidarité n'existe guère qu'entre nations à production complémentaire ou ayant de forts liens de débiteur et créancier. En dehors de cela, les relations économiques sont presque conçues comme des opérations de guerre où les marchés deviennent des champs de bataille qu'il s'agit de conquérir en battant les concurrents. L'élargissement de la politique internationale qui crée sans cesse à travers toute la planète de nouveaux points de contact, de nouvelles interdépendances, étend également le champ des antagonismes possibles et des intérêts contradictoires. C'est l'envers de la médaille, montrant une fois de plus que l'homme porte avec lui le poids de son propre génie. La vie n'est qu'une alerte continuelle. Le commerce ressemble singulièrement à une guerre latente. Dans les luttes économiques comme dans les batailles militaires se joue la destinée des peuples, s'affirme la suprématie de l'un et la décadence de l'autre. Un Etat qui se laisserait asservir économiquement perd toute indépendance et toute liberté réelle. La conquête par l'expansion industrielle et commerciale constitue une guerre latente, impitoyable dans son pacifisme, et contre lequel le recours aux armes reste l'*ultima ratio*. A l'époque où nous vivons, les progrès de la science et les perfectionnements de l'outillage ont créé de toute nécessité la production par grandes masses, réglée non plus par la demande mais par l'outillage lui-même. Le fonctionnement continu des machines commande la marche de l'usine. Un arrêt un peu prolongé jette sur le pavé des grandes cités la foule de leurs servants humains. Pour que l'usine puisse produire et vivre, il faut qu'elle écoule ses marchandises et fasse circuler ses capitaux. La prospérité et l'existence même de l'Etat y sont intéressées. Mais pour cela, il faut s'ouvrir des marchés, d'où la nécessité de l'expansion économique. Où la lutte de tous les jours, par les moyens dits pacifiques mais qui sont effectivement la guerre latente, échoue, l'on a souvent recours à la violence et au canon.

L'expansion économique est une condition fatale de l'évolution des sociétés modernes. Mais en se réalisant, elle crée des fictions et des antagonismes entre les peuples, d'inéluctables oppositions d'intérêts qui risquent de ne se résoudre en dernier lieu que par la force des armes ou la soumission volontaire d'un des antagonistes à la suprématie de l'autre. Ce paradoxe sinistre qui semble former l'aboutissant de la civilisation

moderne, la Société des Nations ne saurait l'éliminer. Sa plus haute ambition pourrait simplement être d'en restreindre les effets dans la mesure du possible.

A l'heure où les sociétés industrialisent de plus en plus, les questions économiques pèsent souvent d'un poids écrasant. Nous avons déjà vu que l'industrie est quelquefois, non seulement une force de paix, mais qu'elle peut aussi être une force de guerre. C'est pourquoi il convient de travailler avec prudence et fermeté à une certaine harmonisation des intérêts. Toutefois, les conflits entre les peuples ne sont pas toujours déclanchés par des intérêts économiques. Un souvenir, une formule, un mot parfois pèsent sur les décisions d'un homme d'Etat du même poids que des tonnes d'acier. La pensée, comme l'industrie, peut aussi bien être une force de guerre qu'une force de paix. Les idées qu'on lance dans le monde ne sont pas choses de bibliothèque, mais de grandes bienfaitrices ou de terribles ennemies de l'humanité. Il ne faut pas accorder le même traitement à toutes les idées que porte le souffle de l'esprit, car les unes mènent à la lumière, les autres aux ténèbres. La reconstruction de l'Europe et du monde n'est pas une entreprise éminemment économique que mèneraient à son terme des hommes d'affaires. C'est l'esprit même du monde qu'il faut reconstruire si l'on veut que la reconstruction matérielle aboutisse.

Un nationalisme intellectuel qui refuserait de comprendre les autres serait un danger pour la paix. C'est pourquoi, dans ce domaine comme dans tant d'autres, il convient d'arriver à un certain équilibre, à une pénétration réciproque des pensées, sans pour cela froisser les susceptibilités légitimes des peuples. La culture nationale est l'armure spirituelle et le ciment moral de l'unité nationale. Les originalités sont la condition de la fécondité intellectuelle. Mais le contact avec les civilisations étrangères est un amendement nécessaire à la culture de l'esprit. La terre la plus riche, si elle n'est point amendée, finit par perdre sa fertilité première. Si les emprunts étrangers ne doivent cependant pas être trop profonds, de crainte de désaxer les pensées et d'augmenter le nombre des éternels errants de l'actualité, il faut cependant faciliter la compréhension réciproque si nécessaire et si utile.

Si les nations sont différentes, elles ont cependant des points de contact. Or, l'étude des littératures étrangères nous permet de comprendre qu'on peut être différent et cependant avoir l'amour du beau, du vrai et du bien. Il ne faut pas s'enfermer dans sa langue maternelle, car alors on ne voit le monde qu'à travers les lunettes qu'on a mises sur nos yeux. Il importe de développer dans l'élite studieuse le désir de connaître à fond au moins une littérature étrangère. Celui qui connaît bien la littérature d'un peuple ne peut jamais être tout à fait son ennemi. Si les peuples se connaissaient mieux, ils ne se laisseraient pas entraîner aussi facilement dans des entreprises douteuses qui ont pour motifs des

intérêts économiques peu avouables. L'art est également une forme féconde de rapprochement entre les hommes. On peut parler des langues différentes et cependant communier dans une même émotion artistique.

C'est pour faciliter cette œuvre et répondre à ce besoin que la Société des Nations a créé une Commission de coopération intellectuelle. Cette Commission a la noble ambition d'être en quelque sorte le miroir où se réflète la pensée humaine. Il tend même à être un miroir à facettes pour que la lumière en soit plus éclatante. Cette ambition est peut-être démesurée, mais elle est certainement noble et louable.

L'idéal de la Société des Nations, c'est de travailler à l'avènement d'une société meilleure où il n'y aurait plus d'autres champs de bataille que ceux des esprits, s'ouvrant aux idées de justice et de bonté, où les peuples se tendraient les mains par-dessus les frontières, les montagnes et les mers échangeant leurs produits, leur industrie, leurs arts, leurs génies, améliorant la création, en exaltant ces deux forces infinies : la puissance du travail et la fraternité des hommes.

L'idéal de la Société des Nations est et doit être, non celui de bâtir à la hâte une œuvre de paix que nulle force humaine n'est capable de réaliser en un jour, mais bien celui de préparer cette œuvre par tous les moyens de compréhension mutuelle et de coopération sincère et féconde entre les peuples.

II. — L'intervention directe de la Société des Nations

La tourmente de la guerre mondiale a causé dans l'humanité appauvrie et exsangue d'incalculables ravages de toutes sortes. Pendant cinq longues années, les Etats ont cherché les moyens de se détruire en faisant du fer, ce roi des métaux utiles, matière première de tous les instruments de travail, un engin de destruction et de meurtre, en détournant les hommes de leur mission de créateurs pacifiques pour en faire des cadavres et des mutilés. La défiance et l'insécurité règnent dans les rapports internationaux et font peser à toute heure sur les affaires la crainte de quelque cataclysme imprévu. Personne, dans l'état actuel des relations internationales, avec la dépendance mutuelle des cours, avec les variations dans les prix que peut amener une simple menace de rupture des relations diplomatiques, ne peut se croire à l'abri de ces répercussions fatales. Le monde forme aujourd'hui un puissant et vivant réseau qui ne devrait plus se laisser déchirer ou découper au gré de la violence et du caprice. Au fur et à mesure que les relations se multiplient, les hommes devraient comprendre qu'ils ont pour mission de grandir ensemble pour s'assister dans la lutte contre la misère et l'ignorance, mêler leurs sueurs et non leur sang en vue de féconder de concert la terre qui les porte, tourner ensemble le feuillet le plus divin de l'Evangile,

celui qui ordonne à tous les hommes de s'aimer comme des frères. Mais le principe de causalité qui tourmente à peine les hommes, est encore plus indifférent aux peuples. Les nations se résignent fréquemment à vivre, entourées de forces invisibles comme les génies des Mille et une Nuits, qu'elles blessent sans le savoir, mais qui exigent tout à coup des comptes.

Il y a également déjà bien longtemps que l'Ecclésiaste avait annoncé : « On aura les conséquences. Celui qui creuse une fosse y tombe. Celui qui rompt une haie, le serpent le mord. » Mais pour que les conséquences apparaissent aux nations, il leur faut des catastrophes. La guerre mondiale avec ses sanglantes horreurs a montré les peuples tels qu'ils sont. Elle n'a fait grâce d'aucune de leurs faiblesses. Elle a jeté sa lumière crue et sinistre sur les défaillances des hommes, des institutions et des gouvernements. Alors, par un mouvement de réaction naturelle contre toutes les souffrances endurées, de puissantes voix se sont élevées pour protester contre les sauvages déchirements de la guerre. Les peuples ont appelé de leurs vœux et de leurs bénédictions l'ère féconde de la paix et ils ont demandé à la Société des Nations d'en être le gardien vigilant et le juge impartial.

Pour répondre à ces vœux, on a inséré dans le Pacte un article 11 ainsi conçu :

« Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

Cet article donne à chaque Membre de la Société le droit de porter devant elle toute question de nature à affecter les relations internationales ou le maintien de la paix. Il n'est pas besoin qu'il s'agisse d'un problème, mettant immédiatement et directement en péril la paix, car il s'agit ici de proclamer une véritable solidarité internationale au point de vue du maintien de la paix. Le vieil adage : *inter alios acta nec nocere nec prodesse potest,* n'est plus la règle suprême des souverainetés libres. Plus que jamais dans l'état actuel du monde, la guerre affecte les intérêts de plusieurs Etats, non seulement ceux des belligérants, mais dans une plus ou moins large mesure ceux de tous les autres Etats. Pour la sauvegarde des intérêts de tous et des droits de chacun,

les Etats ont consenti à courber leur indépendance et à incliner leur égalité devant un organisme, élevé au-dessus d'eux sans en être affranchi. On a ouvert avec précaution un horizon nouveau, en laissant l'avenir déborder sur le passé. Sans briser les cadres anciens, on a obtenu des souverainetés des concessions sur l'usage de leur omnipotence, des renonciations à l'extravagance dans les fantaisies arbitraires. On a visé à consolider, dans une nouvelle convention, les leçons de l'expérience, déjà consacrées dans les conventions de La Haye, et à les élargir avec une prudence et une circonspection dont une sage politique ne pouvait prendre ombrage. La stipulation nouvelle tend à sauvegarder et à affermir la paix, à restreindre le domaine de l'arbitraire pour les Etats souverains et à acclimater, par une voie détournée, les transformations nouvelles dans la notion de la souveraineté, de ses droits et de ses devoirs. Il ne s'agit point de faire tourner en arrière la roue de l'histoire et de briser les unités nationales qui ont coûté à l'humanité tant d'efforts et de sang, mais simplement de poursuivre les efforts du passé, de constituer les forces morales du monde en une force internationale pour le maintien et la sauvegarde des immenses bienfaits de la paix.

Pour empêcher que la Société des Nations ne devienne une sorte de boîte aux lettres universelle où seraient déposées pêle-mêle les doléances légitimes et les plaintes mal fondées, les appréhensions sincères et les sournoises manifestations de la rancune, de la duplicité ou simplement de la mauvaise humeur, l'on a sagement décidé qu'aucune demande ne peut émaner d'une association privée, mais uniquement d'un membre de la Société. La crainte des répercussions politiques possibles d'une sollicitation mal fondée, constitue pour les gouvernements un frein salutaire contre des initiatives aventureuses qui risqueraient d'exaspérer les susceptibilités nationales et d'envenimer les querelles des peuples au lieu de les apaiser en présence d'une pression morale unie de l'opinion publique mondiale.

L'art. 11 du Pacte est bien plus large que le fameux article 10, car il s'applique même à une guerre qui n'est pas agressive. L'article 10 donne à la Société le droit d'intervenir en cas de violation de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique. L'article 11 proclame l'existence de ce même droit dans le cas très général d'une guerre ou menace de guerre sans aucune qualification restrictive. L'article 16 ne s'applique que dans l'hypothèse d'une attaque brusquée sans observation des délais prescrits. Mais bien des cas peuvent rentrer à la fois dans la sphère de l'article 10, dans celle de l'article 11 et encore dans celle de l'article 16.

Au point de vue de la procédure, c'est le Président du Conseil en exercice qui tranche souverainement la question de savoir, si une réunion immédiate du Conseil s'impose ou si l'on peut en différer la convocation à une date plus ou moins éloignée.

En ce qui concerne les mesures qu'il incombe à la Société de

prendre, l'article 11, paragraphe 1 envisage avant tout de bons conseils, des actions médiatrices ou certaines mesures provisoires, comme par exemple l'occupation temporaire du territoire litigieux par une force internationale. La décision finale pourra également emprunter les voies indiquées dans l'article 12 du Pacte que nous aurons bientôt l'occasion d'examiner en détail. Mais ceci n'exclut pas la possibilité d'une intervention armée. Il convient aussi d'appuyer fortement sur le fait que le Conseil n'est pas seulement tenu à faire des propositions, quitte à se désintéresser de la suite, le texte de l'article 11 lui impose également sans équivoque possible l'obligation de prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations.

Toutefois, la force impérative de cette stipulation est plus apparente que réelle, car chaque décision suppose l'unanimité des voix. Les Etats directement affectés par les mesures à prendre pour exécuter les décisions prises, doivent non seulement être entendus, mais aussi jouir de voix délibérative. S'il y a là une garantie certaine que des mesures hasardeuses ne seraient, sinon proposées, tout au moins prises, il ne faut pas non plus se dissimuler que l'exigence d'obtenir le consentement des Etats auxquels on demande une participation effective, est de nature à affaiblir singulièrement l'efficacité pratique du principe général d'intervention. L'histoire des siècles passés montre clairement comment les tentatives, faites en vue de faire accepter aux Puissances les plus considérables une action politique commune n'ont eu que des succès éphémères. Les Etats ont souvent été amenés à se combattre parce qu'ils n'ont pas pu s'accorder sur l'interprétation de leurs droits, de leurs devoirs — et surtout de leurs intérêts. L'intérêt général ne les a fait agir que dans la mesure où il a affecté leurs intérêts particuliers.

Comme chaque membre de la Société des Nations a le droit d'appeler l'attention de celle-ci sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales, on comprend aisément combien vaste peut être l'activité pacificatrice de la Société. Les procédés, mis à la disposition des forces de paix et de bonne entente, peuvent varier à l'infini, au gré des circonstances changeantes et des intérêts multiples. Mais il ne suffit malheureusement pas de proclamer des principes justes et élevés pour en assurer les effets bienfaisants. Il ne suffit pas de quelques lignes, tracées dans un document vénérable, pour changer le cœur, les tendances, les habitudes, les traditions des hommes d'Etat, ni pour convaincre l'opinion publique, sceptique sur le désintéressement et défiante sur les intentions des gouvernements. Lorsqu'on descend du sommet de l'idéal parmi les pierres du chemin qui mène à la dure et complexe réalité, il faut bien avouer que les résultats pratiques n'ont pas encore été très brillants.

Le problème arménien par exemple, devait naturellement préoccuper la Société des Nations. Il semblait qu'il y eût là une de ces situations

tragiques, à laquelle la Société des Nations seule pouvait apporter un secours. Les appels que lui adressèrent les Arméniens furent nombreux. A l'Assemblée, leurs souffrances furent souvent évoquées par des voix éloquentes. En 1920, le Conseil suprême avait demandé au Conseil de la Société des Nations de se préoccuper du statut politique de l'Arménie et de chercher une Puissance mandataire qui fût disposée à s'intéresser à son sort. Le traité de Sèvres avait prévu la constitution d'un véritable Etat arménien, et le Président Wilson avait été chargé de déterminer les frontières entre l'Arménie et la Turquie. Dès le début, on avait songé aux Etats-Unis comme Puissance mandataire, mais le Sénat américain déclina l'offre. Pendant ce temps, la lutte continuait entre Turcs et Arméniens et ceux-ci furent menacés d'être totalement exterminés. Le Conseil, impuissant d'entreprendre par lui-même aucune expédition militaire de secours, dut se contenter de transmettre aux Puissances les appels désespérés des Arméniens. Le Conseil considérait qu'il n'avait pas le droit de se charger d'une tâche qu'il n'avait pas les moyens de remplir. La Société des Nations n'est pas un super-Etat, mais une association libre de nations libres. Elle ne dispose ni des moyens financiers, ni des forces militaires qui lui permettraient d'agir seule. La Société n'a pas à sa disposition de puissantes armées, de cuirassés redoutables et une artillerie persuasive. Elle n'a que son autorité morale qui peut venir uniquement de l'appui des gouvernements qui, eux, dépendent de l'opinion publique. Les membres du Conseil sont, pour une très large part, les représentants de leurs gouvernements respectifs et ne peuvent guère s'emparer d'autorité de problèmes, que leurs propres gouvernements repoussent. La Société des Nations ne peut donc agir efficacement, en employant au besoin la force, que si les Puissances, dont elle constitue une émanation, s'engagent à lui fournir les moyens d'action nécessaires. Or, dans la question arménienne, les Gouvernements étaient à la fois effrayés par les difficultés de l'action et divisés par les complexités de la politique orientale et leurs propres rivalités. L'esprit d'abnégation ne peut guère résulter que d'un péril commun, vivement ressenti par tous. Mais le péril turco-bolcheviste semblait trop éloigné pour réaliser l'unité de vues nécessaire. Et l'Arménie manquait aussi de ce bien précieux qui enflamme si facilement aujourd'hui l'ardeur interventioniste des gouvernements : les puits de pétrole. Aucune des grandes Puissances n'était d'humeur à mettre ses forces au service de la Société pour la seule défense de l'ordre et de la justice. Aucune n'avait envie de jouer le rôle de gendarme pour la sauvegarde des intérêts d'autrui. La Roumanie ébaucha bien une offre d'intervention qui n'eut pas de suite. La Société des Nations se trouva ainsi impuissante à arracher l'Arménie à une destruction complète. Le gouvernement arménien, submergé par les nationalistes turcs, fut ensuite renversé et remplacé par des hommes, entièrement liés à la politique des Soviets. La Société

des Nations, incapable de « prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations », dut se contenter d'ordonner au Secrétaire Général de suivre avec attention les événements. En vain l'Assemblée tenta-t-elle à diverses reprises d'intervenir auprès du Conseil Suprême pour procurer à ce malheureux peuple cette réduction de partie qu'on nomme « un foyer national ». Après la défaite grecque en Asie-Mineure, le peuple errant d'Arménie n'a même plus de nationalité. Le gouvernement turc leur refuse tout passeport ou pièces d'identité et prohibe leur retour en Turquie une fois qu'ils en sont sortis. Le traité de Lausanne n'a même pas donné un semblant de satisfaction aux désirs humanitaires. A l'humanité, avide d'ordre, de justice et de tranquillité, la Société des Nations a donné un temple de la Paix, mais elle en a laissé les clefs à la politique, qui reste dominée par les intérêts et les passions.

La Perse eut une expérience analogue lorsqu'en 1920 elle lança un appel désespéré pour obtenir aide et protection contre les incursions bolchevistes au sud de la Mer Caspienne. Le Conseil se trouva alors dans l'impossibilité matérielle d'agir, parce qu'il est dépourvu des moyens d'action de la force. Il ne peut que les emprunter aux Etats qui sont disposés à mettre leurs forces à son service. Lorsque ceux-ci n'ont pas envie de jouer le rôle de gendarme pour la sauvegarde des intérêts d'autrui, parce que l'intérêt général ne leur semble pas correspondre à leurs intérêts particuliers, le Conseil doit s'en tenir à une action morale qui se révèle parfois insuffisante. Devant l'agression bolcheviste et malgré la garantie formelle de l'intégrité territoriale, stipulée dans l'article 10 du Pacte, le Conseil dut se contenter de conseiller au Gouvernement Persan de résoudre le conflit par voie de négociations directes avec son adversaire.

Le conflit entre la Pologne et la Lithuanie au sujet de l'attribution de la ville antique de Vilna offre également ample matière à réflexion. Le conflit est d'origine récente. Il succéda à une union politique qui avait duré pendant quatre siècles. Lors de sa fondation, en 1386, elle avait été purement historique. Au cours des âges, elle s'était resserrée de plus en plus étroitement, fondée sur la communauté des intérêts, produits d'une longue fraternité des deux peuples. La vie en commun semblait vouloir fondre ces deux races différentes dans le creuset de l'histoire pour en faire une nation. Lors des partages de 1793 et 1795, la Pologne et la Lithuanie étaient solidement unies. Ayant triomphé ensemble sur tant de champs de bataille, elles opposèrent une résistance égale aux partages. Elles ne formaient qu'une seule nation qui frémissait de la même indignation devant le démembrement. Aucun patriote lithuanien ne songea alors à séparer son pays de la Pologne. Après 1830, Mickiéwiez, dont le génie est l'astre le plus brillant de la civilisation lithuanienne, écrivait : « Le Lithuanien et le Polonais sont frères. Est-ce que les frères se querellent, parce que l'un s'appelle Ladislas et l'autre Vyrantas ? Ils

sont de la même famille, de la famille polonaise. » Dans un autre passage, il s'écrie : « Un grand peuple, la Lithuanie, s'unit un jour à la Pologne comme l'homme et la femme, deux âmes dans un même corps. Il n'y avait encore jamais eu une aussi étroite alliance de deux peuples. »

Ce ne fut que vers 1880 qu'apparut un mouvement qui tendait à séparer la Lithuanie de la Pologne. Ce mouvement eut son origine en Prusse, à Tilsitt. Le gouvernement prussien songeait alors à créer des embarras au gouvernement russe et à se préparer dans le pays des appuis éventuels pour le cas d'une guerre avec la Russie. Plus tard, ce fut le tour de la Russie de favoriser ce mouvement lithuanien contre les Polonais. Mais tout ce mouvement séparatiste ne fut, jusqu'à la guerre mondiale, que l'affaire de quelques intellectuels et prêtres. Lorsqu'en 1915, les Allemands s'emparèrent de la Pologne et de la Lithuanie, les chefs du mouvement lithuanien eurent l'idée d'utiliser la victoire allemande. Le 10 juin 1916, ils adressèrent au commandant allemand des troupes de l'Est, un mémoire, tendant à réclamer l'indépendance de la Lihuanie avec Vilna pour capitale. Les Allemands, songeant alors à la création d'un royaume polonais, n'accordèrent pas grande attention aux propositions du Comité nationaliste lithuanien. Ce ne fut qu'en 1917 que l'Allemagne changea d'attitude après avoir constaté l'impossibilité de faire entrer la Pologne dans son jeu et d'obtenir le concours d'une armée polonaise. Le gouvernement de Berlin résolut alors de séparer de la Russie les allogènes de l'Ouest pour en faire des Etats vassaux, fournissant un débouché pour son commerce et un appoint de forces militaires pour son armée. C'était reprendre l'œuvre des Chevaliers Teutoniques et faire de la Baltique une mer allemande.

Les troupes allemandes ne quittèrent Vilna qu'en 1919. Lorsqu'elles l'évacuèrent, les bolchevistes y entrèrent aussitôt, tandis que les nationalistes lithuaniens formaient une armée grâce au concours des Allemands. Le 20 avril 1919, les troupes polonaises, aidées de la population locale, chassèrent les armées rouges de Vilna. Mais en juillet 1920, après la défaite de la première armée polonaise sur la Bérézina, les Bolchevistes reprirent la ville et conclurent avec les Lithuaniens un traité, par lequel ils leur cédaient la ville. A la suite de la victoire polonaise sur la Vistule en août 1920, les Bolchevistes durent abandonner Vilna. En se retirant sous la pression de leur adversaire, ils ne trouvèrent rien de mieux que d'inviter les troupes lithuaniennes à prendre possession de la ville en vertu du traité lithuano-bolcheviste. Comme d'autres troupes lithuaniennes, à la suite des bolchevistes, avaient pénétré sur le territoire polonais, dont les frontières restaient encore incertaines, le prince Sapieha, ministre des Affaires Etrangères de Pologne, en avertit la Société des Nations et la pria d'envisager des mesures en vue d'éviter un conflit. Le Gouvernement lithuanien, bien que non membre de la Société des Nations, accepta, conformément à l'art. 17 du Pacte, de

soumettre l'examen du différend au Conseil, d'autant plus volontiers que les troupes polonaises refoulèrent les armées lithuaniennes.

Le Conseil de la Société des Nations ne pouvait guère s'occuper de la détermination des limites territoriales, alors que le traité de Versailles avait nettement laissé aux Gouvernements Alliés le soin de tracer les frontières septentrionales et orientales de la Pologne ressuscitée. La Société des Nations, création du traité de Versailles, ne doit pas se saisir d'une question qui est déjà étudiée par un autre organisme compétent du même traité ou en voie de règlement diplomatique. C'est là une règle de droit et de bon sens à laquelle il faut s'en tenir aussi strictement que possible. Le Conseil le comprit. Il ne s'agissait donc pas de chercher un règlement final du différend mais de maintenir la paix dans une région particulièrement dangereuse.

Le Conseil eut la satisfaction de faire accepter par les deux parties en cause une ligne de démarcation entre les deux zones d'occupation, en demandant à la Pologne le respect de la neutralité lithuanienne, à condition que les Soviets en garantissent également le respect. Une Commission de contrôle militaire, présidée par le Colonel français Chardigny, fut chargée d'assurer sur place l'observation par les intéressés des obligations qui leur incombaient. Un armistice fut signé à Suwalki le 7 octobre 1920. Mais tandis que la Commission assurait le tracé de la ligne de démarcation, les troupes polonaises chassaient l'armée des Soviets de Grodno et de Vilna et le général Zeligowski, un enfant de Vilna, entraînant avec lui des régiments composés d'hommes en majorité originaires de la province du même nom, entra dans cette ville, le 9 octobre, y proclamait le gouvernement de la Lithuanie centrale et repoussa à son tour l'armée lithuanienne. C'est dans ces conditions que l'affaire revint devant le Conseil le 20 octobre 1920.

Par l'intermédiaire de son représentant auprès de la Société des Nations, M. Askhenazy, le Gouvernement polonais fit savoir qu'il désavouait le général Zeligowski, qui avait traité le Conseil d'une manière cavalière, en enfreignant son autorité et passant outre à la convention conclue sous ses auspices. Dans le but d'apporter un peu de clarté dans les assertions contradictoires des deux parties, le Conseil proposa alors qu'une consultation populaire fût organisée sous les auspices et sous le contrôle de la Société des Nations pour permettre aux populations des territoires contestés d'exprimer librement leurs volontés. Le Conseil devait avoir toute autorité pour déterminer les limites du territoire contesté, la forme et les modalités de la consultation. Les membres de la Commission militaire demeuraient sur place pour résoudre équitablement toute difficulté, pouvant se produire à l'occasion de la retraite des troupes d'occupation.

Comme les deux Gouvernements parurent accepter de faire trancher le litige au moyen d'un plébiciste, le Conseil se mit en devoir de préparer

la consultation populaire, ce qui comportait l'évacuation de la zone litigieuse. Une Commission militaire, présidée par le Colonel Chardigny, et installée dans un train entre les adversaires, parvint à leur faire signer un armistice le 21 novembre 1921. Il fallut alors préparer l'occupation de la zone plébiscitaire par des contingents internationaux, formés par les membres de la Société en vue d'assurer la surveillance des routes et voies ferrées, traversant le territoire contesté. Le général Clives, le Colonel Benites et le lieutenant-colonel Réquin furent chargés de soumettre au Conseil toutes les mesures techniques nécessaires. Le transport et le ravitaillement des troupes étaient confiés au Maréchal Foch.

En même temps, le Conseil décida de désigner des commissaires civils, chargés de collaborer avec la Commission militaire pour l'organisation de la consultation populaire.

Le monde allait assister à la réalisation de cette force de police internationale que d'aucuns réclament avec une ardeur inlassable, lorsque le Conseil se heurta inopinément aux scrupules que dictait au Gouvernement helvétique le souci de maintenir intacte sa neutralité, consacrée par le traité de Versailles. Les Pays-Bas se déclarèrent également obligés d'obtenir de leur Parlement une autorisation préalable. Le gouvernement fédéral helvétique considérait qu'il ne lui était pas possible d'autoriser le passage des troupes pour les acheminer vers la zone contestée que si trois conditions étaient réunies. La première, c'est que les intéressés y étaient librement et définitivement consentants. A cette demande, Léon Bourgeois, au nom du Conseil, répondit qu'il ne lui viendrait jamais à l'esprit de faire partir des troupes s'il n'y avait pas accord définitif entre les parties. C'est une constatation importante qui montre clairement comment la Société des Nations est avant tout une association entre peuples de bonne volonté, mais nullement un Super-Etat. La seconde condition mise en avant par la Suisse fut qu'il n'y eût pas de risque de conflit extérieur. Or, les Etats qui s'étaient déjà engagés à fournir des contingents avaient aussi posé cette condition. Tout le monde était tombé d'accord sur le point qu'aucun des contingents ne serait mis en route si le risque d'un conflit extérieur pouvait surgir et si toutes mesures n'étaient pas prises pour l'éviter. Il s'agissait en somme d'une opération de police internationale parfaitement anodine, conçue et organisée en plein accord entre toutes les parties intéressées.

La troisième condition formulée par le Gouvernement helvétique consistait à soutenir qu'il appartient à chacun des Membres de la Société d'examiner, de son point de vue particulier, si les obligations générales dont le Conseil croit pouvoir lui demander l'exécution au nom du Pacte concordent avec la conception que chaque Etat membre se fait de cette obligation. Nous touchons ici au point le plus délicat de toute l'organisation pacifique de la Société. Si dans l'appréciation des faits de la poli-

tique générale, chaque Etat pouvait opposer sa conception personnelle et divergente des conditions dans lesquelles elle doit s'exercer, à la conception qui a réuni l'unanimité du Conseil de la Société des Nations, on s'aperçoit vite combien il serait difficile d'obtenir une coordination méthodique et continue des efforts des Etats, associés dans la Société des Nations. Toute association efficace suppose ou l'esprit de subordination ou l'esprit d'abnégation ou encore l'unité des vues. Mais entre Etats indépendants, farouchement attachés à leur égalité juridique absolue, l'esprit de subordination ne saurait guère exister. L'esprit d'abnégation ne résulte que d'un péril commun, vivement ressenti par tous. Il constitue simplement une forme travestie de l'égoïsme. En ce qui concerne l'unité des vues, elle ne se réalise guère que sur des questions partielles et limitées. Quand le péril commun s'efface dans les ombres du passé, ou s'estompe encore dans les brumes de l'avenir, les divergences d'opinions et les contradictions d'intérêts se trouvent de nouveau à l'aise. La diversité des tendances et des tempéraments, plus libres de s'attacher à la recherche des intérêts particuliers, révèlent de temps à autre la fragilité de l'entente et les difficultés de la direction commune. Les exigences de l'intérêt commun sont comprises d'une manière différente. L'œuvre d'entente se trouve souvent entravée par la crainte des complications, la peur des aventures.

Le refus du gouvernement helvétique d'autoriser le passage sur son territoire des contingents internationaux porta sans doute atteinte à l'autorité morale de la Société des Nations. L'opinion publique européenne comprenait peu, comment il n'y avait pas un devoir primordial de collaboration, sauf à discuter sur les conditions de cette collaboration, alors qu'il n'y avait pas état de guerre et que par suite le problème de la neutralité militaire n'était pas posé.

Le dommage fut considérable pour le prestige de la Société des Nations, lorsque dans cette première et modeste ébauche d'intervention pacifique, elle ne rencontra par une compréhension large et un consentement cordial chez ceux qui avaient adhéré à ses statuts et s'étaient engagés à collaborer avec elle pour la victoire dans le monde des idées de paix, d'ordre et de justice. Le gouvernement helvétique le comprit et se déclara prêt, le 4 mars 1922, à s'associer aux efforts de la Société des Nations pour le maintien de la paix. L'incident était clos, mais trop tard, car les événements en Europe orientale s'étaient rapidement développés au point de changer radicalement la situation.

Le 8 novembre, le Gouvernement lithuanien avait fait savoir qu'il acceptait la proposition du Conseil de la Société des Nations, en ajoutant simplement qu'il transmettrait ultérieurement les considérations qu'il jugerait opportun de présenter.

Le Conseil vit dans cette réponse une acceptation pure et simple, n'ayant jamais eu l'intention d'interdire aux deux Gouvernements inté-

ressés de lui faire connaître leurs vues sur les modalités du plébiscite. Mais un mois plus tard, l'attitude du représentant de la Lithuanie fut telle que le Conseil se vit obligé de renvoyer à plus tard toute mesure d'exécution. Le gouvernement de Kovno voulait s'attribuer le droit de définir lui-même la portée de ses engagements. Le 20 décembre, le Conseil se vit contraint de lui adresser une lettre, demandant une réponse rapide sur les intentions du Gouvernement lithuanien. Il fallut attendre une réponse officielle jusqu'au 31 janvier.

Pendant ce temps, la Commission militaire ne cessait de se heurter aux plus grandes difficultés dans l'accomplissement de sa tâche. A l'ouverture de l'Assemblée constituante, le 17 janvier 1921, le gouvernement lithuanien mettait publiquement en doute l'impartialité de la Commission. Celle-ci avait déjà eu les plus grandes peines à obtenir les informations qui lui étaient indispensables pour établir le programme de la consultation populaire. Le 16 janvier, les délégués lithuaniens avaient réclamé qu'on rattachât à la zone du plébiscite des territoires, situés au delà de la frontière, attribuée à la Lithuanie par le traité de Moscou du 12 juillet 1920, et dans lesquels il n'existait même pas une minorité lithuanienne. C'était une nouvelle application des fameux « droits historiques » qui souvent ne sont ni l'histoire ni le droit. Les représentants de la Lithuanie refusèrent également tout plébiscite dans la ville même de Vilna qui constituait le cœur du différend. Cette attitude s'explique par le fait que Vilna est avant tout un produit de la culture polonaise. Il n'était qu'une bourgade blanc-russienne quand le grand duc de Lithuanie y installa sa forteresse de bois. Au contraire, dès le mariage de Jagellon et de la reine Hedwige, elle devint une cité civilisatrice, un grand centre du catholicisme, dont la Pologne fut le champion dévoué et infatigable. Au germanisme conquérant des Chevaliers Teutoniques et à l'orthodoxie de la Moscovie, elle sut opposer non seulement l'escarpement de ses hautes murailles et la vaillance de ses défenseurs, mais aussi le génie de ses savants, poètes et artistes, transformant les populations sous l'action bienfaisante de leur flamme ardente. Même aux heures sombres de la servitude, ce grand foyer de civilisation sut maintenir intact parmi le peuple le sentiment de sa grandeur passée et l'espoir d'un avenir meilleur. Tout un siècle d'efforts russificateurs échouèrent complètement. Comme Cracovie, Vilna a fait longtemps rayonner sur le monde russo-oriental la lumière de son génie latin et de sa civilisation occidentale. La population de Vilna n'est peut-être pas de pure origine polonaise, mais elle a été polonisée par le fait de l'évolution historique, par la vie en commun pendant des siècles qui fait que des races différentes se fondent dans le creuset de l'histoire pour former une nation avec un patriotisme nouveau.

L'attitude du Gouvernement polonais ne répondit pas non plus aux assurances que le Conseil avait reçues de ses représentants. Malgré le

désaveu du général Zeligowski par le Gouvernement de Varsovie, ses effectifs ne firent qu'augmenter, alors qu'on était tombé d'accord sur la réduction immédiate de ses forces. Ces résistances renouvelées provenaient non seulement de la grande popularité de l'entreprise du général Zeligowski, émule polonais de d'Annunzio à Fiume, mais aussi de l'attitude inquiétante des Soviets, sur lesquels la Lithuanie avait semblé vouloir s'appuyer . Dans les préliminaires de Riga entre la Pologne et la Russie, on prévit également que le règlement de la question de Vilna devait être fait d'un commun accord entre les seuls gouvernements intéressés. Les dirigeants à Moscou considéraient la Société des Nations comme une intruse. La Pologne avait un besoin trop urgent d'ordre et de tranquillité pour vouloir se donner la mission de faire changer d'idées à ses interlocuteurs soviétiques.

Dans ces conditions, il ne fut guère possible au Conseil de la Société des Nations de poursuivre une entreprise, à laquelle chacune des parties intéressées semblait s'opposer. Le Conseil avait fait preuve de la plus grande patience dans ses efforts pacifiques pour trouver un terrain d'entente et concilier les prétentions opposées. Il ne fallait évidemment pas transformer la question de la consultation populaire en un sujet de querelle et une cause de conflit entre les parties intéressées, ce qui aurait constitué une étrange confusion entre le but et les moyens. En face de l'attitude inquiétante des Soviets et de l'impossibilité pour la Pologne et la Lithuanie de se mettre d'accord sur les modalités du plébiscite, le Conseil résolut, dans sa séance du 3 mars 1921, d'adopter une autre méthode, celle des négociations directes entre les parties avec le concours de la Société des Nations. En effet, dans les négociations séparées, il arrive souvent que chacun des Etats en litige soit dominé par la crainte de demander trop peu et dans cette crainte, formule des prétentions exagérées ou refuse de chercher un terrain d'entente. Chacune des parties, par l'effet d'un patriotisme mal compris, reste sur ses prétentions et risque de ne pas être éclairée sur la situation véritable qu'elle ne considère qu'à travers les lunettes déformantes de son intérêt immédiat et de ses préjugés personnels. Au contraire, dans une réunion à laquelle participe un ou plusieurs membres éminents d'une institution internationale, telle que le Conseil de la Société des Nations, des suggestions opportunes peuvent être mises en avant, des vues plus nettes et plus impartiales peuvent être indiquées, conformes à cet esprit international de large compréhension et de bienveillance mutuelle qui devrait présider aux rapports des membres de la grande famille humaine. C'est cette procédure que M. Balfour proposa en suggérant aux deux parties de se réunir à Bruxelles sous l'égide de l'éminent Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, M. Paul Hymans, et de ne pas se séparer avant que la question ne fût réglée.

Cette proposition fut acceptée.

Mais lorsque les deux parties se rencontrèrent à Bruxelles, elles ne purent que constater l'impossibilité de concilier leurs revendications respectives. Pour éviter une rupture, pouvant entraîner de graves conséquences aux lointaines répercussions, l'éminent homme d'Etat belge proposa de rédiger lui-même un projet qui pourrait servir de base aux discussions. Le premier plan de solution élaboré et accepté, non sans difficulté d'ailleurs, comme base de discussion par les deux adversaires, constituait un habile compromis entre des prétentions au fond irréductibles. Il s'inspirait de l'étude du passé des deux nations. Par suite de l'hostilité de la Lithuanie, il ne fallait plus songer à renouer sur le champ l'union d'autrefois, si bienfaisante aux deux nations et si utile au maintien de la paix dans ces parages de l'Est européen aux frontières indéterminées et aux nationalités mélangées. La Lithuanie réclamait Vilna principalement au nom du droit historique, alléguant que cette cité avait été la capitale de la Grande Lithuanie dans le passé. La Pologne soutenait que Vilna était une ville polonissime, l'un des grands centres de la civilisation polonaise, peuplée encore aujourd'hui d'une population en majorité polonaise. La question de Vilna n'avait d'ailleurs pas qu'une simple importance locale. Elle intéressait toute la politique européenne. Par sa position géographique, la ville est appelée à jouer un grand rôle dans la reprise des relations économiques et politiques avec la Russie. Aujourd'hui que la Pologne mutilée et crucifiée est ressuscitée, la République des Soviets n'a plus de frontières communes avec l'Allemagne. La Prusse orientale reste un camp germanique avancé au milieu des terres slaves. Par elle, l'Allemagne espère pouvoir communiquer sans difficulté avec les Soviets, car ce n'est plus la république royale polonaise que l'on trouve à l'est de la Prusse orientale, mais l'Etat lithuanien, créé en 1917 par le grand Etat-Major allemand qui se proposait d'en faire peu à peu une colonie allemande et ainsi empêcher la constitution d'une Pologne forte. L'influence de l'Allemagne était déjà très grande à Kovno. Les hommes d'Etat lithuaniens ne cachaient pas d'ailleurs qu'ils considéraient leur pays comme le couloir économique naturel entre l'Allemagne et la Russie. Mais les rapports économiques étroits engendrent vite des rapports politiques non moins importants. Seulement le couloir lithuanien ne pourrait faire communiquer directement la Prusse orientale avec la Russie qu'à la condition que Vilna fût incorporée à la Lithuanie, ce qui donne à la question une importance européenne. Si cette ville, clé des routes qui relient directement Kœnigsberg à Moscou devenait Lithuanienne, la liaison germano-bolcheviste serait assurée. Si au contraire Vilna était rattachée à la Pologne, le trafic germano-russe, la coopération entre les deux grandes Puissances, mécontentes de l'ordre actuel en Europe, seraient, non pas paralysés par un fil de fer barbelé inexistant, mais surveillé raisonnablement par la Pologne. Même au point de vue économique, un accord

était souhaitable entre la Lithuanie et la Pologne, car nombreux sont les gens de Vilna qui ont d'importants intérêts en Lithuanie, de même qu'un grand nombre des habitants de Kovno ont de puissants intérêts à Vilna. C'est en s'appuyant sur toutes ces considérations diverses que M. Hymans, avec une grande ingéniosité, proposa un accord qui, tout en respectant la souveraineté des deux nations, les rapprochait d'une manière étroite. Les deux Etats reconnaîtraient réciproquement leur souveraineté. Ils reconnaîtraient également qu'ils ont des intérêts communs, rendant utile l'établissement entre eux d'un système de coopération, fondé sur des conventions spéciales et sur la création d'organes permanents de liaison. Le Gouvernement lithuanien s'engagerait à organiser par une loi constitutionnelle la Lithuanie en Etat fédératif, composé des deux provinces autonomes de Vilna et de Kovno. Vilna serait ainsi rattachée à la Lithuanie, mais elle deviendrait en quelque sorte la capitale fédérale. Comprenant d'autre part qu'il était impossible d'englober Vilna dans l'Etat lithuanien actuel qui se serait empressé de dénationaliser la population, de la « dépoloniser » pour la « lithuaniser », M. Hymans spécifiait que la province de Vilna et celle de Kovno seraient organisées sur une base analogue à celle des cantons suisses. Des garanties seraient accordées aux minorités ethniques en ce qui concerne l'enseignement, la religion, la langue et le droit d'association. Tout en donnant satisfaction à la Lithuanie, on l'empêchait de faire violence à la population de Vilna.

La Pologne, à défaut d'une union fédérative absolue qu'elle eût souhaité établir avec la Lithuanie, se voyait offrir un accord politique, militaire et économique. Au point de vue de la politique étrangère, les deux pays auraient un conseil consultatif commun des Affaires Etrangères, composé de six membres, à raison de trois représentants pour chacune des parties. Les actes de politique extérieure, intéressant les deux Etats, devraient recevoir la sanction de deux délégations polonaise et lithuanienne. Le texte approuvé par elle serait ensuite présenté à la ratification des deux Diètes. C'était un système qui rappelle en quelque façon l'ancien compromis austro-hongrois.

Au point de vue militaire, il faudrait signer une convention défensive.

Au point de vue économique, M. Hymans proposa une véritable union douanière, basée sur le principe de la libre admission réciproque de leurs produits et comportant l'utilisation des ports lithuaniens, ce qui assurerait à la Pologne le libre accès à la mer et le libre transit commercial. Le port de Memel, le débouché naturel de la Pologne du Nord-Est sur la Baltique, serait placé sous la souveraineté de la Lithuanie avec le droit pour la Pologne d'utiliser en tout temps le port ainsi que le Niemen.

La Lithuanie, qui naguère avait été prête à conclure avec l'Alle-

magne une alliance militaire perpétuelle et une union douanière, repoussa la première l'habile et bienfaisante proposition de M. Hymans en réclamant l'application de l'accord de Suwalki. La Pologne non plus ne se montrait pas très enthousiaste à accepter le plan proposé. La discussion fut donc suspendue.

Sur les instances du Conseil, les négociations directes sous la direction de M. Hymans reprirent cependant à Genève le 27 août 1921. La préoccupation dominante du Conseil était de rétablir la bonne entente entre deux peuples, divisés par leurs passions plus que par leurs intérêts permanents. Il ne s'agissait pas de faire office de juges mais de conseillers sages et dévoués, cherchant à obtenir l'accord des deux parties, grâce à une bonne volonté réciproque de placer l'intérêt supérieur et commun de la paix au-dessus des intérêts immédiats et particuliers de chaque pays. La solution du problème de Vilna ne fut plus envisagée seule. On la faisait entrer dans le règlement des divers litiges, auxquels la Pologne était intéressée, notamment le partage de la Haute-Silésie. On espérait à Genève que le Gouvernement de Varsovie ferait des concessions sur un point, s'il recevait des satisfactions par ailleurs. On pensait que ses revendications sur Vilna lui tenaient moins à cœur que les autres. Le principe des nationalités et du respect des sentiments populaires fut remplacé par d'ingénieuses combinaisons d'équilibre selon le vieil adage des rapports humains : *Do ut des.*

Monsieur Hymans modifia donc son premier projet, atténua l'autonomie de Vilna pour calmer les susceptibilités lithuaniennes. Alors que le premier projet envisageait la création d'un Etat fédéral lithuanien où les deux provinces de Kowno et de Vilna auraient eu des droits égaux, le second incorporait la province de Vilna dans l'Etat lithuanien actuel et se contentait de réclamer pour elle une simple autonomie locale. L'entente étroite politique, militaire et économique fut remplacée par un simple accord politique et une convention militaire défensive. La porte était laissée ouverte à des adaptations éventuelles de l'accord par les soins de la Société. Aucun des deux Etats ne se montra disposé à accepter cette nouvelle proposition. Subissant l'influence des nationalistes, les hommes d'Etat lithuaniens prétendaient recevoir Vilna sans conditions. Ils déclarèrent ne pouvoir accorder aux Polonais de Vilna que les droits, conférés déjà par l'Etat lithuanien aux minorités. Ainsi la minorité lithuanienne de la province de Vilna aurait eu tous les droits et la majorité réelle aurait été transformée en minorité. La Pologne refusa net de discuter sur ces bases.

L'affaire revint devant le Conseil au mois de septembre 1921 pendant la session de l'Assemblée. Le Conseil transforma à l'unanimité les suggestions de son rapporteur en une recommandation solennelle et décida de doubler son autorité de celle de l'Assemblée. Celle-ci, à son tour, en séance plénière, approuva le plan proposé. Ce ne fut point suf-

fisant pour amener l'une des parties à s'incliner devant la recommandation du Conseil. Si la Lithuanie n'avait pas fait preuve d'une regrettable intransigeance, la recommandation serait devenue obligatoire pour la Pologne et Vilna serait peut-être lithuanienne. Des fins de non-recevoir semblaient ainsi clore les négociations directes malgré tous les efforts si loyalement et patiemment déployés par le Conseil. S'il ne lui avait pas été donné d'apporter un règlement définitif sans une question particulièrement épineuse par l'ardeur des passions et l'enchevêtrement des faits, le Conseil avait cependant réussi à maintenir, grâce à la souplesse et la variété de ses procédures, le bienfait de la paix dans une des régions les plus dangereuses de l'Europe. Même après avoir épuisé les moyens de règlement pacifique, le Conseil conservait compétence pour éviter le renouvellement des hostilités.

Puisque la Société des Nations s'était montrée impuissante à obtenir un accord entre les deux parties, le gouvernement provisoire du territoire de Vilna appela le peuple à décider lui-même de ses destinées. Il convoqua tous les habitants des deux sexes à nommer des représentants à une Diète qui, en toute indépendance, fixerait le sort du pays contesté. Déjà au mois de novembre 1921, le Général Zeligowski s'était retiré de Vilna. Malgré la protestation du Conseil, une Assemblée représentative fut élue. La Diète, dès les premières séances qui eurent lieu en février 1922, se prononça pour le rattachement pur et simple à la Pologne. Des négociations furent entreprises à ce sujet entre une délégation de la Diète et le gouvernement polonais qui aurait voulu laisser une certaine autonomie au territoire de Vilna pour éviter les reproches d'impérialisme conquérant et de fièvre annexionniste. Devant la ferme volonté de la délégation de la Diète qui persistait à demander l'union pure et simple avec la Pologne, le ministère polonais crut devoir donner sa démission dans les premiers jours de mars. Mais le 24 mars, le Parlement de Varsovie proclama l'annexion de la ville et de son territoire à la Pologne.

Dès le 13 janvier 1922, le Conseil avait retiré la Commission militaire et la Commission civile qui lui avait été adjointe. Mais il avait fait prendre aux parties l'engagement solennel de s'abstenir de tout acte d'hostilité. Il s'efforça ensuite de tracer dans la zone contestée une ligne de démarcation administrative entre la Pologne et la Lithuanie. En mai 1922, il envoya une Commission pour établir sur les lieux mêmes cette ligne de démarcation. La Lithuanie refusa net d'accepter cette procédure pour ne pas donner une apparence de consentement à l'annexion de Vilna par le gouvernement polonais. Dans l'intérêt supérieur de la paix, le Conseil dut envisager la protection des minorités dans la province annexée et travailler au rétablissement des relations diplomatiques et consulaires entre les deux pays. Chacune de ces questions souleva de multiples protestations de l'un ou de l'autre Etat. Comme d'autre

part la zone neutre demeurerait dans un véritable état d'anarchie, le Conseil décida d'envoyer sur place un rapporteur dans le but de fixer tout au moins une frontière provisoire. Le rapporteur, Monsieur Saura, soumit son rapport au Conseil à sa session de Paris en février 1923. Le Conseil adopta ce rapport. Ce fut finalement cette frontière provisoire que la Conférence des Ambassadeurs accepta comme ligne de démarcation définitive entre les deux Etats en litige.

Cette décision acheva de dessaisir la Société des Nations d'un différend qui l'avait occupée pendant deux ans et demi. Si elle n'avait pas su imposer ses recommandations, elle avait réussi à contenir les adversaires, à empêcher les hostilités d'éclater et à préparer le terrain pour la Conférence des Ambassadeurs qui avait eu en elle une collaboratrice ingénieuse et prudente. Mais ni la Société des Nations ni la Conférence des Ambassadeurs n'ont pu arriver à rétablir des relations amicales entre les deux parties en litige. La Lithuanie continue toujours à élever les mêmes protestations énergiques, contre l'attribution de Vilna à la Pologne. Elle s'est du reste procuré une compensation, en renouvelant à Memel le coup de d'Annunzio à Fiume et de Zeligowski à Vilna, et en pratiquant à l'égard de la Pologne une politique d'obstruction systématique contre son commerce.

A cet égard il faut reconnaître que, depuis cinq ans, la Pologne a une singulière malchance dans le règlement des questions, relatives à ses débouchés maritimes. Après le statut de Dantzig, celui de Memel lui apporta une déception profonde.

L'article 99 du traité de Versailles a retiré à l'Allemagne, pour les remettre à la disposition des alliés, le port et le territoire de Memel. Leur sort demeurera toutefois assez longtemps en suspens. La Lithuanie en revendiquait la souveraineté, mais les habitants de la ville semblaient préférer une solution analogue à celle, adoptée jadis pour Dantzig. D'autre part, la Pologne, sans prétendre à des droits politiques sur Memel, demandait qu'en tout cas il fût tenu compte des très importants intérêts économiques qu'elle y avait. Ne sachant trop comment concilier ces divers intérêts, la Conférence des Ambassadeurs ne se pressa point d'aborder l'examen du problème. Ce n'est qu'à la fin de décembre 1922 qu'elle entreprit de le régler définitivement. Mais avant qu'elle eût pris une décision, le gouvernement lithuanien voulut la placer devant le fait accompli. Le même jour de janvier 1923, où les troupes franco-belges occupaient la Rhur, il faisait tenter sur Memel, par des détachements de son armée régulière, camouflés en bandes de partisans et encadrés par des officiers et des sous-officiers de l'ancienne armée allemande, un coup de main qui réussissait pleinement. Les détachements français qui occupaient la ville au nom des alliés étaient trop faibles pour opposer une résistance efficace. Après une rencontre, où le sang coula, ils durent « se désintéresser de la question ». La conférence des ambassadeurs

n'avait pas les moyens effectifs de faire rentrer dans l'obéissance ces enfants terribles que sont, dans l'Europe orientale, les chefs du gouvernement de Kowno. Elle se borna à arranger juridiquement les choses. Le pouvoir insurrectionnel qui s'était établi dans Memel accepta de se dissoudre. La conférence décida alors le 16 février 1923, de constituer, sous la souveraineté de la Lithuanie, le port et son territoire en une unité, jouissant de l'autonomie législative, judiciaire, administrative et financière, à la condition qu'un statut fût établi pour assurer de manière formelle, aussi bien à la Pologne qu'à la ville de Memel, le respect de leurs légitimes intérêts économiques. Car Memel est bien en effet le débouché maritime naturel, non seulement de la Lithuanie, mais aussi des territoires polonais du bassin du Niémen et d'une partie de celui de la Vistule moyenne. Ce dernier et la Lithuanie lui fournissent surtout du bois, mais la quantité disponible pour l'exportation atteint environ de 600.000 à 700.000 mètres cubes seulement. Au contraire, la production forestière des bassins du haut Niémen et de la Vistule moyenne, c'est-à-dire la production de la partie polonaise de l'hinterland memelois, se chiffre par 15.000.000 de mètres cubes.

Un autre commerce intéresse tout particulièrement Memel, c'est celui du lin et de la graine de lin. Etant fort mal relié avec ce port par voie ferrée, la Lithuanie dirige principalement son lin sur Libau. La Pologne, au contraire, peut faire passer par Memel l'exportation de la plus grande partie des 36.000 quintaux de lin qu'elle produit annuellement.

Memel est aussi un des marchés importants pour les graisses à machines et le pétrole polonais. Des maisons polonaises y ont amené de Dantzig des réservoirs flottants pour y établir une base du commerce du pétrole avec les pays baltes.

Enfin, depuis 1919, afin de pourvoir aux besoins du marché balte, Memel importe de la Pologne ciment, chaux, briques, sucre, produits chimiques, alcools, textiles, fer, fonte, etc... Une part très importante de ce trafic emprunte le cours du Niémen. Le reste se fait par voie ferrée. Memel et la Pologne ont donc le même intérêt à ce que leurs communications fluviales ou ferroviaires soient absolument libres. Or, le gouvernement de Kowno, se considérant en état de guerre avec la Pologne, ferma rigoureusement ses frontières à tous les produits qui étaient acheminés vers la Pologne et à tous ceux qui en provenaient. On comprend ainsi pourquoi la conférence des ambassadeurs, avant de remettre Memel à la Lithuanie, posait à celle-ci la condition préalable de l'acceptation d'un statut qui, en sauvegardant les intérêts économiques de tout l'hinterland memelois, protégerait par contre-coup ceux de la ville et du territoire.

La Lithuanie admit ce point de vue (13 mars 1923). Pour la récom-

penser de cette marque de bonne volonté, les alliés retirèrent de Memel leurs contingents et liquidèrent les divers organes qu'ils y avaient installés depuis quatre ans pour son administration. Puis ils élaborèrent soigneusement un projet de statut qui garantissait les droits de la Pologne, notamment par sa participation à la surveillance économique du port, la mise à sa disposition d'une zone franche et le rétablissement de l'entière liberté de communication sur le Niémen (27 juillet 1923).

Mais alors la Lithuanie refusa de ratifier le statut qu'on lui présentait. Se basant sur l'article 11 du Pacte de la Société des Nations, la Conférence des Ambassadeurs attira l'attention du Conseil de la Société sur le fait que l'attitude du gouvernement de Kowno menaçait la paix et le pria d'agir en conséquence. Celui-ci constitua, pour étudier cette affaire, une commission spéciale sous la présidence de M. Norman Davies.

La Commission céda à la Lithuanie sur toute la ligne.

Le nouveau projet de statut diffère sensiblement de celui qu'avait préparé la Conférence des Ambassadeurs.

Les intérêts de la Pologne à Memel sont, on l'a vu, essentiellement d'ordre économique. Il s'agit pour elle de pouvoir effectivement faire parvenir ses produits à Memel et d'obtenir des conditions favorables pour l'usage du port, en raison de la source indiscutable de richesse qu'elle est pour celui-ci.

En ce qui concerne le premier point, la convention adoptée par la Société des Nations stipule, à l'article III de l'annexe III :

« Le Gouvernement lithuanien assurera la liberté du passage par mer, par eau et par voies ferrées des transports en provenance ou à destination du territoire de Memel, ou transitant par ce territoire, en se conformant à cet égard aux règles posées par le statut et la convention sur la liberté du transit adoptés par la conférence de Barcelone, les 14 et 20 avril 1921, et notamment aux dispositions de l'article 13 du dit statut qui organisent la procédure sommaire en cas d'interruption du transit.

La même liberté de passage sera assurée aux envois postaux ainsi qu'aux communications postales et télégraphiques.

Le gouvernement lithuanien, reconnaissant le caractère international du Niémen et du trafic qui s'effectue sur ce fleuve, ainsi que les avantages économiques d'ordre général qui doivent résulter de l'exploitation des forêts (dans les régions lithuaniennes et autres) du bassin du Niémen, dont Memel est le débouché naturel, s'engage dès maintenant à permettre et à accorder toutes facilités pour le trafic sur le fleuve, à destination ou en provenance du port de Memel ou dans ce port même, et à ne pas faire application à l'égard de ce trafic, en raison des relations politiques existant actuellement entre la Lithuanie et la Pologne, des dispositions des articles 7 et 8 de la convention de Barcelone sur la

liberté de transit et de l'article 13 des recommandations de Barcelone, relatives aux ports sujets au régime international ».

Un tel article peut donner à la Pologne de légitimes inquiétudes. S'il est interprété avec mauvaise foi, il met entre les mains de la Lithuanie une arme puissante. La Lithuanie pourra prétexter l'état de guerre qu'elle prétend exister entre elle et la Pologne pour, en se référant aux articles 7 et 8 de la conférence de Barcelone, maintenir l'interdiction du transit par voie ferrée et empêcher l'établissement des communications postales, télégraphiques et téléphoniques. En effet, l'article 3 de l'annexe I de la convention, adoptée par la Société des Nations, ne lui impose de renoncer à réclamer le bénéfice de ces articles qu'en ce qui concerne le transit par voie fluviale.

En liaison avec cette question de transit, on remarquera encore que l'article V de l'annexe I vient fermer en fait aux ressortissants polonais l'accès de Memel. Il déclare, en effet : « les matières suivantes seront du ressort des pouvoirs locaux du territoire de Memel ; 7°) réglementation du séjour des étrangers en conformité avec les lois lithuaniennes ». Ici aussi, la Lithuanie n'a qu'à invoquer le prétexte de son état de guerre avec la Pologne pour interdire aux Polonais le séjour à Memel. Et par là tombe tout l'avantage qu'ils auraient pu tirer de l'article 12 de la convention, ainsi conçu :

« Les personnes ou sociétés, ressortissant de Puissances étrangères, auront les mêmes droits et jouiront, sur le territoire de Memel, du même traitement que les citoyens ou sociétés dudit territoire et de la Lithuanie en tout ce qui concerne l'usage du port avec toutes les facilités qu'il peut offrir, ainsi que l'achat, la location ou l'usage de biens fonciers pour les fins légitimes du commerce. Toutefois, la Lithuanie conservera le droit de réserver au pavillon national le cabotage et la pêche dans ses eaux territoriales ».

En résumé, la réalisation des droits polonais, en ce qui concerne la liberté du transit, dépend de la bonne ou de la mauvaise foi avec laquelle la Lithuanie interprétera les dispositions de la convention adoptée à Genève.

Au contraire, sur cette même question, le projet de la Conférence des Ambassadeurs donnait à la Pologne des garanties bien nettes. Il imposait la liberté du transit (article 38) et l'abolition des taxes, pouvant rendre cette disposition pratiquement inopérante.

D'autre part, la Conférence des Ambassadeurs, avec beaucoup de bon sens, avait prévu ce qui suit dans un « protocole à signer en même temps que la convention et y annexé » :

« Considérant qu'il y a urgence à assurer au commerce pacifique la pleine utilisation du port de Memel, et à cette fin à rétablir sans délai la liberté du trafic sur les voies fluviales et les voies ferrées desservant ledit port ;

« Déclarent qu'ils ne procéderont pas au dépôt de leurs ratifications respectives de la convention intervenue entre eux et la Lithuanie, tant que la Lithuanie n'aura pas rétabli la liberté de navigation sur le Niémen, en application des dispositions du chapitre III de la partie XII du traité de Versailles, dont l'acceptation par le gouvernement lithuanien a été la condition de la reconnaissance de la République lithuanienne par les principales Puissances alliées le 20 décembre 1922 ».

Ainsi, l'on faisait dépendre la possession *de jure* de Memel par la Lithuanie de la réalisation effective de la liberté du transit, promise à la Pologne. C'était une arme très forte qu'elle conservait. Cette arme, la Société des Nations a cru pouvoir l'abandonner.

Sur le second point intéressant tout particulièrement la Pologne, les conditions de l'usage du port, le projet de la Conférence des Ambassadeurs avait prévu, auprès de la direction du port « un comité de surveillance économique, composé de trois représentants des intérêts économiques des régions lithuaniennes et polonaises faisant partie du bassin du Niémen, et dont un membre serait Polonais » (art. 42).

La Société des Nations a seulement maintenu la création d'un conseil du port auquel le gouvernement lithuanien confierait l'administration du port. Mais elle a décidé que des trois membres qui entreraient dans sa composition, le premier serait lithuanien, le second ressortissant de Memel, et que le troisième, désigné par le président de la commission technique de communication et de transit à la Société des Nations, ne devra pas être ressortissant d'un riverain du Niémen.

Ainsi, petit à petit, on est arrivé à cette situation que des pays d'importance secondaire et peut-être d'outre-mer, auront désormais, à Memel, des droits que la Pologne n'y a pas. Et pourtant ces droits représentent pour les régions nord et est de son territoire une condition *sine qua non* de développement économique normal.

Toute cette question longue, compliquée et épineuse des rapports polono-lithuaniens montre avec quelle extrême prudence le Conseil doit toujours agir, mais aussi combien son autorité est faible devant deux Puissances, bien déterminées à ne pas l'écouter. La Société des Nations, syndicat mondial d'intérêts, a été impuissante à faire disparaître les défauts des hommes, leurs défaillances et aberrations, mais elle s'est révélée apte à en atténuer les effets. Elle n'a pas su transformer le le monde ni donner à ses membres les grandes vertus morales qui seules puissent faire régner la paix dans la justice et la charité. Par là, elle ressemble à tous les groupements politiques qui se forment pour discuter ou régler les intérêts humains. Toutefois ce serait manquer d'équité et de clairvoyance que de méconnaître comment son action est éminemment favorable au maintien de la paix et comment elle s'est exercée dans le sens de la modération à un double point de vue. D'abord parce qu'elle tend à limiter les bénéfices du plus fort et ensuite parce qu'elle tente de

détourner les ambitieux et passionnés des entreprises belliqueuses, en modifiant la proportion des risques à courir et des avantages à attendre. La Société des Nations tempère par des procédures diverses l'impétuosité des égoïsmes nationaux et écarte, dans la mesure de ses moyens, l'emploi de la force pour la solution des différends. C'est un avantage nullement négligeable. Sans doute, au lieu d'une prochaine moisson abondante que d'aucuns avaient espéré, l'humanité n'a guère vu que du blé en herbe, parce que nous vivons encore dans une atmosphère qui à certains égards rappelle celle de la guerre. C'est pourquoi de nombreux obstacles obstruent encore la voie de la pacification et imposent à l'activité de la Société des Nations de prudentes limitations. L'on a souvent conseillé à la Société des Nations d'adopter l'énergique formule du révolutionnaire Danton : « De l'audace, encore de l'audace et toujours de l'audace ». Or ici la situation est toute différente. L'avenir de la Société réside dans l'idée d'une lente évolution transformatrice. C'est ce qu'a compris le Conseil qui réunit dans son sein des hommes expérimentés, ayant participé à la vie publique dans leurs divers pays et par cela même habitués à cette sage pondération et à ces longues patiences, sans lesquelles rien de durable ne se fonde sur la terre.

Un autre exemple de médiation politique heureuse par le Conseil de la Société des Nations nous est offert par la question de la Haute-Silésie qu'il convient à présent d'examiner. Dans une des tâches les plus délicates de la liquidation de la guerre, dans la solution de la question de la Haute-Silésie, c'est à lui que la Conférence des Ambassadeurs, symbole de la diplomatie classique, crut devoir s'adresser.

Avant d'aborder le côté juridique de ce problème, il convient de rappeler au préalable dans une brève esquisse, l'importance de la région contestée à travers l'histoire.

Ce grand fleuve de l'Oder, qui draine depuis les Sudètes jusqu'aux Beskides les eaux des terrains, constitués par les grands golfes marins, qui pénétraient au temps du jurassique au pied de ces montagnes, — forme, depuis Kosel-sur-l'Oder où il devient vraiment navigable jusqu'à Stettin, une voie de 580 kilomètres. Si bien que, grâce à la Porte Morave qui s'ouvre entre les Sudètes et les Carpathes, on est, dans la Haute-Silésie, presque à égale distance de Vienne que de Berlin.

Pour ce motif, cette route a été une grande voie de pénétration romaine jusqu'à la Baltique, en même temps qu'une voie de commerce, parce qu'elle permettait de tourner, plus aisément encore que par le Rhin, les massifs centraux de la Germanie et leurs forêts.

Breslau a eu de bonne heure ses grandes foires de la Saint-Jean, ses foires de laines. Dans les plaines de l'Est elle a eu ainsi un rôle analogue à celui de Cologne sur le Rhin relié aux riches plaines de Flandre.

Le germanisme a tenté de s'emparer de ces deux fleuves, Oder et Rhin, pour dominer.

Un texte, celui d'un diplôme du grand empereur Frédéric Barberousse, celui qui était déjà alors le *dominus dominantium,* nous dit quel était déjà, à ce moment, le prix que les Allemands attachaient à la possession de l'Oder ; voici ce texte :

« En face des défenses d'art et de lieu que la Pologne avait accumulées au delà du fleuve, nos ancêtres n'avaient pas pu réussir à l'atteindre. Nous avons franchi leurs tranchées, qui étaient installées dans les défilés des forêts, et à notre armée nous avons pu faire franchir l'Oder, qui entoure cette contrée comme d'un mur ».

A cette invasion violente, allait succéder une infiltration pacifique, que la politique des empereurs et des couvents allemands ont réglée pendant trois siècles.

Les frères du roi de Pologne Ladislas II, entre lesquels le grand Piast Boleslas III avait partagé son héritage et que Ladislas avait tenté de dépouiller pour aller ensuite implorer l'aide de Conrad II et de Barberousse, durent s'humilier devant Frédéric. Les fils de Ladislas, élevés en Allemagne, se partagèrent alors les duchés silésiens très inégaux : l'un eut Breslau et Liegnitz ; l'autre Oppeln, Ratibor, Teschen et Beuthen. Ces duchés perdaient déjà le contact avec la Pologne. Ces seigneurs, pour s'enrichir par le commerce et l'industrie, y appelèrent des colons allemands qui fondèrent des villes. Pour s'enrichir surtout, ils se battirent entre eux, se partageant, le domaine silésien en une foule de principautés : Brieg, Schweidnitz, Breslau, Oels, Sagan, Glogau, Ratibor, Teschen, Pless. Ces querelles de famille aboutirent à l'absorption de la Silésie, par les empereurs de Luxembourg-Bohême.

Breslau fut détaché de la primatie de Gneisen, et le domaine silésien, qui était passé à l'empereur de la maison de Bohême, alla ensuite aux Habsbourg, qui, naturellement, distribuèrent les principautés et les seigneuries à de grandes familles allemandes, les Auersperg, les Lobkowitz, les Donnersmarck.

Si cette vague germanique n'a pas alors submergé le bassin de l'Oder, c'est qu'elle s'est arrêtée pour ainsi dire d'elle-même, dès le début du XV^e^ siècle, au moment même où la Silésie était détachée de la Pologne. C'est surtout parce qu'en dépit des traités s'affirmait alors en Pologne, par la grandeur du premier Jagellon, une force nationale, capable de résister à la poussée germanique.

Malgré tout, l'Oder demeurait pour les Polonais une frontière contre l'Allemagne, tandis qu'il n'y avait pas de frontière à l'est pour les Polonais, qui vinrent pendant des siècles à Breslau, où, au XVIII^e^ siècle, et même encore de nos jours, avant la grande guerre, ils échangeaient leurs bœufs par milliers contre des lainages, des verres ou même des parures, que produisait la plaine de Silésie.

Pour juger la politique prussienne en Silésie, il faut préciser les motifs qui, depuis 1740, ont déterminé ces calculs. Ce sont des calculs d'ambition et de grandeur.

Frédéric II prit la Prusse polonaise pour éloigner sa frontière de la capitale : c'est pour cela qu'il s'est porté sur la ligne de la Wartha. Il a conquis celle de l'Oder pour se donner les moyens de tenir en respect l'Autriche, désarmée et menacée et de ruiner la Pologne en la prenant à revers.

Devant cette conquête prussienne, sous la pression des fonctionnaires et des Allemands du Nord, les Polonais ont encore un peu reculé de 1791 à 1890.

Le recul paraît avoir été plus fort de 1830 à 1860, période pendant laquelle la population silésienne qui ne s'était accrue, de 1787 à 1820, que de 300.000 habitants, passait alors à 3.380.000 âmes (1861).

Mais, tout d'un coup, ce recul s'arrête. En 1861, les Polonais se concentrent en Haute-Silésie, dans le district d'Oppeln. Ils sont à ce moment-là environ 600.000.

C'est une population sédentaire, attachée à un sol ingrat qu'elle ne possède même pas. Mais de 1861-1905 elle s'est accrue de 75 à 80 %. Ces chiffres émanent de statistiques impériales prusiennes.

Le gouvernement prussien n'a pas paru d'abord se préoccuper de cette concentration et de cette capacité de résistance. On entend même en 1885 le prince de Bismarck dire au Reichstag, à propos de la disproportion des Polonais :

« Notre croyance qu'on pourrait bien vivre avec des sujets polonais venait de ce que nous vivons en Silésie sans difficulté avec un million de sujets parlant polonais ».

Bismarck ne niait donc pas que dans cette province de Silésie, en 1885, il y eût une population polonaise d'un million d'habitants. Il ne s'en tourmente pas.

Ce qu'il y a de certain, c'est qu'au moment où ces progrès s'accusent, on voit depuis 1871 se former vraiment, parmi les Polonais silésiens, une conscience nationale, créée par l'organisation de la presse, par les sociétés de secours mutuels, auxquelles ont présidé le prêtre Bonjek et l'instituteur Miarka.

En 1901, ce mouvement s'affirme à mesure que se développent les richesses du pays. Il s'accroît par la propagande de Korfanty, dont l'objet a été primitivement de donner aux Polonais et aux Haut-Silésiens des députés de leur race, de leur nation, au Reichstag.

En 1903, Korfanty a été élu. D'autres sont venus après lui. Si cette population, sous le joug prussien, s'est contentée jusqu'en 1914 de cette affirmation de son existence, sans rébellion contre l'Allemagne, l'on conçoit comment en 1918 l'indépendance de ses frères polonais, appuyée

par l'Europe, soutenue par les promesses du Président Wilson, a dû éveiller en elle d'autres espérances plus larges.

Il ne fallait pas perdre de vue cette route de l'Oder, cette forteresse, appuyée sur un nœud de chemins de fer, dont la Prusse va continuer à disposer, pour menacer et pour couper, du nord au sud, la communication de l'antique civilisation occidentale et méditerranéenne avec les pays de la Vistule, qui s'en sont toujours réclamés et qui l'ont défendue aux heures critiques.

Examinons à présent la situation économique. La Pologne consomme environ 20 millions de tonnes de houille. Il se trouve que plus de la moitié de la houille dont elle a besoin lui vient de la Haute-Silésie, tandis qu'au contraire, la houille fournie par la Haute-Silésie à l'Allemagne ne représente que la quatorzième partie de ce que consomme l'Allemagne pour ses besoins intérieurs.

Il y a donc là, si l'on veut comparer les deux intérêts que peuvent représenter, d'une part pour l'Allemagne, et d'autre part pour la Pologne, les mines de Haute-Silésie, une nécessité bien plus urgente, bien plus nette pour la Pologne que pour l'Allemagne.

Ce n'est pas seulement par le charbon que la Haute-Silésie est riche mais aussi par l'industrie qui s'est formée sur son sol, industrie qui va naître là où le charbon apparaît : des industries métallurgiques considérable, des industries du fer, du plomb et — surtout — du zinc.

Les mines de fer, en Haute-Silésie, sont maintenant en voie d'épuisement. Elles n'étaient déjà pas très riches, mais dans les années qui ont précédé la guerre, leur ruine définitive a été aperçue et redoutée par les industriels allemands. Maintenant que l'Allemagne a été justement dépossédée des mines de fer si abondantes qu'elle possédait en Lorraine, elle se trouve elle-même n'avoir pas assez de minerai de fer pour alimenter ses hauts-fourneaux de la Saxe et de la Ruhr.

La Pologne, au contraire, possède des réserves de fer qui, sans être extrêmement abondantes, fourniraient cependant à la Haute-Silésie un appoint considérable. L'industrie métallurgique allemande a périclité dans ces régions. Elle représentait jadis 1/6 de la production allemande, alors qu'elle n'en représente plus qu'un quinzième.

Ne trouvant pas de débouchés dans le marché allemand, c'est au contraire du côté de la Pologne que la Haute-Silésie doit se tourner. En Allemagne, ses produits sont handicapés à cause de la distance qui la sépare, pour les produits similaires, de la Saxe et de la Westphalie. En effet, le territoire de la Haute-Silésie est excentrique, parce qu'il y a 500 kilomètres qui le séparent de Berlin et seulement 260 kilomètres de Varsovie et parce qu'il est éloigné de 700 kilomètres du port de Hambourg, alors qu'il est bien plus rapproché du port de Dantzig, ou même de Trieste.

En conséquence, les arguments que firent valoir les Allemands pour refuser d'abandonner la Haute-Silésie, au point de vue de l'intérêt économique national, ne sont guère convaincants.

S'ils tiennent tant à la Haute-Silésie, c'est d'abord parce qu'ils veulent justifier leur conquête ; c'est enfin parce que la Haute-Silésie a été pendant la guerre un arsenal extrêmement important. « Sans la Haute-Silésie, vous savez bien que vous ne pourriez pas continuer la guerre », disaient les industriels au chancelier d'alors.

Dans le projet de traité de paix communiqué aux Allemands en mai 1919, l'on attribuait à la Pologne presque toute la Haute-Silésie, c'est-à-dire 11.000 kilomètres carrés avec 5 millions d'habitants. On s'était basé sur ce fait que la population, dans sa grande majorité, parle polonais et est effectivement de race polonaise. Mais les plénipotentiaires du Reich protestèrent contre cette solution au nom des liens économiques qui unissaient le pays à la République allemande, et aussi en invoquant la nécessité pour la vie industrielle de leur pays de conserver ces riches régions. Ce point de vue trouva un défenseur énergique dans le Premier Ministre anglais. Sa propre interprétation était qu'il était compréhensible que la majorité des habitants quoique de race polonaise, pût avoir des sympathies allemandes et désirât lier son sort à celui de l'Allemagne. Les spécialistes, officiellement désignés pour présenter un rapport sur cette question s'opposaient au désir du Premier Ministre anglais. Ils n'avaient aucune hésitation. Le territoire, disaient-ils, appartenait de droit à la Pologne, la grande majorité de sa population étant incontestablement polonaise. La conclusion pratique était que ce territoire devait être attribué au gouvernement polonais aussi vite que possible pour ne pas laisser la porte ouverte à l'incertitude et aux intrigues. Mais sur la demande instante de Lloyd George, le personnel dirigeant de la Commission fut changé et de nouveaux membres désignés. Devant l'opposition unie de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, les rédacteurs du traité de Versailles décidèrent que la population elle-même serait appelée à décider de son sort et qu'un plébiscite aurait lieu. Quand on compare ce respect scrupuleux des sympathies et des antipathies des habitants de la Haute-Silésie au refus cassant qu'opposèrent les mêmes hommes à prendre en considération le désir des Autrichiens de s'unir aux Allemands ou à se conformer au plébiscite des habitants de Fiume et de Teschen, on comprend comment des considérations politiques y ont joué un rôle primordial peu heureux. La procédure du plébiscite peut très bien se comprendre dans un pays comme la Savoie, où nul conflit n'a exaspéré les races en présence, où les conditions de la vie sont demeurées normales pour tous les habitants, où aucune atteinte à la liberté et aux droits naturels des individus n'a faussé la composition ethnique et dénaturé le sentiment national. Mais quelle pouvait être la valeur morale d'une consultation populaire dans un pays tel que la Haute-Silésie, où les popu-

lations autochtones ont été systématiquement décimées, opprimées et contraintes à l'expatriation, où l'effort constant du conquérant tendait à dénationaliser la race locale par des mesures de toute sortes. Un tel plébiscite comportait le risque de perpétuer l'iniquité et de consacrer les abus de la violence à l'encontre d'une population assez ignorante pour avoir une conscience claire de l'importance historique du débat.

L'article 88 du traité de Versailles, avec ses annexes, décida donc de recourir au plébiscite non pour savoir s'il y aurait dans toute cette Haute-Silésie un Polonais ou un Allemand de plus, mais pour trouver des indications sur la manière dont on pourrait établir, entre la Pologne et l'Allemagne, une ligne de partage ou même plusieurs lignes de démarcation. En attendant, le territoire fut placé sous l'autorité d'une Commission internationale, comprenant le général Le Rond pour la France, le colonel Percival pour la Grande-Bretagne et le général de Marinis pour l'Italie. L'Amérique n'était pas représentée dans la Commission dont le siège était à Oppeln.

Le plébiscite devait intervenir dans un délai de 6 à 18 mois au maximum. Le droit de vote fut concédé non seulement aux résidents, mais également aux originaires. La population électorale, comprise dans le total, était d'environ 1.200.000 personnes, hommes et femmes, dans lequel il faut comprendre les émigrés au nombre de 185.000. Pourquoi avait-on fait venir ces émigrés ? Parce que l'article 88 du traité de Versailles était formel à cet égard et que l'on était ainsi forcé d'admettre à participer au plébiscite tous ceux qui étaient originaires de la Haute-Silésie. Mais le traité de Versailles n'avait pas dit que ceux qui avaient quitté la Haute-Silésie depuis nombre d'années, qui étaient nés par hasard dans cette région parce qu'ils étaient fils d'officiers, de fonctionnaires, d'employés des postes et des douanes, devaient être transportés dans la Haute-Silésie pour voter. Le Gouvernement français, dans la personne de M. Millerand, puis de M. Georges Leygues, avait irréductiblement opposé un refus à la prétention de l'Angleterre d'admettre les émigrés de Haute-Silésie à revenir dans leur pays d'origine pour déposer le bulletin de vote. Le vote devait avoir lieu par communes afin de permettre l'établissement d'une frontière tenant compte de la situation géographique et des intérêts économiques des localités.

Des difficultés surgirent très vite entre Commissaires sur la date du plébiscite qui fut retardée jusqu'à l'extrême limite. Ceci permit d'exercer des pressions de toute sorte sur la masse électorale. A côté de la pression directe par des influences économiques et financières, très puissantes sur une population pauvre et peu instruite, il y eut également des menées religieuses très considérables sur ce peuple d'origine slave très croyant, où se trouve une immense majorité de catholiques. Le Cardinal archevêque de Breslau avait prescrit aux ministres des cultes de s'attacher par tous les moyens à préconiser auprès de leurs paroissiens et de leurs

paroissiennes le vote en faveur de l'Allemagne. De faux bruits de toute sorte étaient mis en circulation par une propagande allemande, ne reculant devant aucun moyen. A la veille du plébiscite, elle fit annoncer par la voie des journaux les nouvelles suivantes : « Suivant des informations de Breslau, le gouvernement polonais a fermé la Bourse de Varsovie par suite de la baisse du mark polonais. Les grandes maisons refusent d'accepter le mark polonais et même dans le commerce, le mark s'effondre de plus en plus à Varsovie. En Pologne, dans toutes les communes, on a dû suspendre le paiement des pensions et des rentes des mutilés de guerre à cause de la situation financière désastreuse de l'Etat ». Et le journal fait mention de « la détresse où seraient précipités les Haut-Silésiens s'ils ne devenaient pas Allemands ». D'autres journaux, paraissant à Oppeln même, publiaient en gros caractères la nouvelle que la paix entre la Pologne et la Russie n'était pas signée, mais que les Bolcheviks préparaient une nouvelle et redoutable offensive contre la Pologne ! Les directeurs de ces journaux furent bien poursuivis, mais leur propagande avait déjà porté ses fruits. C'est dans ce pays, surchauffé depuis plus d'un an par des passions électorales qu'on introduisit près de 200.000 émigrés, presque tous Allemands (25 %). Voilà quelques exemples caractéristiques de la façon dont le plébiscite fut faussé, tant dans son organisation que dans ses résultats. La question de la Haute-Silésie avait d'ailleurs cessé d'être une affaire purement locale et polono-germanique entre la France qui soutenait les Polonais, et la Grande-Bretagne qui, pour des raisons politiques, économiques et religieuses, ne leur témoignait aucune sympathie.

Le plébiscite eut finalement lieu le 29 mars 1921. Le résultat du vote donna 250.000 voix de majorité à l'Allemagne. Il y avait 793 communes où la majorité était allemande et 696 où elle était polonaise. Pour les habitants, il y en avait 1.021.000 de nationalité allemande contre 1.022.000 de nationalité polonaise, parce que les familles polonaises sont plus prolifiques que les familles allemandes. C'est une précieuse indication d'avenir dont il fallait tenir compte. Le surlendemain, les valeurs allemandes de la Haute-Silésie s'effondraient brusquement à la Bourse de Berlin, tandis que le mark polonais marquait un mouvement de hausse.

C'était tout à fait caractéristique.

La Commission interalliée qui devait proposer elle-même au Conseil suprême une frontière, ne put se mettre d'accord ni sur la ligne tracée par l'ambassadeur britannique à Berlin, lord d'Abernon, ni sur la ligne transactionnelle, proposée par le comte Sforza, Ministre des Affaires Etrangères d'Italie. L'Allemagne, soutenue par la Grande-Bretagne, présenta le résultat du vote comme une grande victoire et mit en avant la thèse de l'indivisibilité de toute la partie centrale et industrielle de la Haute-Silésie. De part et d'autre, les Allemands et Polonais prirent les

armes. Ce fut du côté polonais l'insurrection de Korfanty et du côté allemand la mobilisation des troupes de la Schutzwehr du général Hoefer. Des deux côtés, vingt à trente mille hommes bien armés commencèrent de véritables opérations de guerre. L'Allemagne, profitant des dissensions franco-britanniques, empêcha l'envoi des renforts à travers son territoire. Une explosion de haine se fit contre la France. Le Commandant Montalègre fut assassiné. Le gouvernement français dut recourir aux menaces pour empêcher le cabinet de Berlin d'alimenter ces opérations. Dans cette situation tragique, le Conseil suprême se réunit à nouveau en août 1921. Il fut cependant impuissant à concilier les points de vue anglais et français. La conséquence de l'énergique intervention de Lloyd George fut donc de faire surgir en Europe orientale le spectre de la guerre et de l'anarchie, « prix onéreux d'un pédant attachement à la lettre d'un statut inopportun, au moment même où on laissait s'évaporer l'esprit des principes fondamentaux » (Dr E.J. Dillon). Pour prévenir les conséquences néfastes d'un conflit anglo-français et trouver une voie de retraite honorable et sûre de l'impasse où l'on s'était imprudemment engagé, Lloyd George proposa à Briand, qui accepta, de remettre le litige entre les mains du Conseil de la Société des Nations. Le 12 août, M. Briand, au nom du Conseil suprême des Puissances alliées et associées, adressa au vicomte Ishii, l'éminent représentant du Japon près la République Française, et Président en exercice du Conseil de la Société des Nations, une lettre dans le sens sus-indiqué. Conformément à l'article 88 du Traité de Versailles et par application de l'article 11, paragraphe 2 du Pacte de la Société des Nations, on soumit au Conseil les difficultés que présentait la fixation de la frontière polono-germanique et lui demanda de bien vouloir faire connaître la solution qu'il recommandait sur le tracé de la ligne qu'il appartenait aux principales Puissances alliées et associées d'établir. Le 20 août, le vicomte Ishii, au nom du Conseil de la Société, accepta la tâche si délicate qui lui était confiée.

Les difficultés à vaincre étaient d'autant plus considérables que les résultats confus du plébiscite n'étaient pas de nature à permettre de fixer une frontière conforme aux vœux de la population. Il fallait donc s'attendre à ne contenter personne. Au nord et à l'ouest, les communes agricoles s'étaient prononcées en faveur de l'Allemagne, au sud les paysans et les mineurs avaient voté pour la Pologne. Au Centre et à l'Est, dans le triangle industriel où se trouvaient des établissements métallurgiques et chimiques et de grandes mines de houille, de zinc et de fer, la majorité des communes s'était prononcée pour la Pologne. Mais les principales villes avaient donné d'importantes majorités à l'Allemagne. Ces villes se trouvaient entourées de communes où les suffrages polonais l'emportaient. La situation géographique et économique des localités, loin de fournir une indication décisive sur le tracé de

la frontière, ne faisaient qu'aggraver les difficultés et compliquer les calculs.

Le rapport préliminaire sur la question fut confié par le Conseil à son éminent président, le vicomte Ishii, que l'expérience diplomatique consommée et la haute impartialité rendaient particulièrement apte à résoudre ces problèmes épineux. Le Conseil confia en outre l'étude de la question à une Commission, composée de quatre de ses membres les plus notoirement désintéressés du litige : les représentants du Brésil, de la Chine, de l'Espagne et de la Belgique.

Dès leur première réunion, les Quatre se mirent d'accord pour ne tenter aucune comparaison entre les solutions diverses déjà proposées. Ils résolurent de reprendre par la base le problème tout entier et de chercher en toute indépendance une solution nouvelle. Par ce travail en commun, ils espéraient arriver, par des approximations successives, à une recommandation équitable. La première préoccupation des auteurs du traité ayant été de tracer la frontière conformément aux vœux des populations, il fallait en premier lieu entreprendre une étude des résultats du plébiscite en dehors de toutes autres considérations. L'on arriva à la conclusion suivante : Si l'on admettait la thèse anglo-allemande que l'agglomération industrielle du Sud-Est forme un tout indivisible, il faudrait renoncer à tracer une ligne de démarcation conforme aux résultats généraux de la consultation populaire. Dès lors, la division du travail qui s'imposait était d'examiner, d'une part selon quel principe équitable on pourrait établir la ligne de démarcation, traversant le bassin industriel, d'autre part, par quels moyens on éviterait d'aboutir à des perturbations économiques périlleuses dans une région où s'enchevêtraient une multitude d'intérêts étroitement liés. La détermination de la ligne frontière, selon les données du plébiscite, ne pouvait guère se faire autrement que sur une base numérique. Le moyen le plus simple consistait à attribuer respectivement à la Pologne et à l'Allemagne un nombre de votants sensiblement égal à celui des suffrages recueillis en leur faveur et ensuite à réduire le plus possible les minorités, laissées de part et d'autre en dehors du pays pour lequel elles avaient voté. Cette solution écartait l'idée de proportionnalité et était donc défavorable au pays auquel le plébiscite avait accordé le moins grand nombre de voix. Mais, en face de la réalité complexe des faits, il faut souvent savoir se rappeler que le mieux est l'ennemi du bien.

Pour la solution des problèmes économiques, industriels, financiers et administratifs, l'on nomma un Comité spécial d'experts. Ils avaient pour mission d'étudier tout particulièrement les questions concernant les transports, les échanges de matières premières, de main-d'œuvre, de combustibles, la distribution de l'eau et de l'énergie électrique, le régime douanier, la législation sociale. Il fallait mettre sur pied tout un ensemble de mesures délicates, destinées à ne pas interrompre la communauté de

vie industrielle de la Haute-Silésie. L'on maintenait le fonctionnement des chemins de fer par le principe de l'unité d'exploitation. Afin d'éviter les troubles économiques que provoquerait l'introduction immédiate du mark polonais dans le territoire attribué à la Pologne, le mark allemand resterait pendant 15 ans la seule monnaie légale dans ce territoire. Pour assurer aux industries désormais séparées les fournitures indispensables en matières premières et produits fabriqués, les deux pays s'obligeaient à faciliter l'exportation de leurs produits en accordant les licences nécessaires. L'on garantissait également à tous les habitants, de part et d'autre de la frontière politique, toutes facilités de circulation. Le tout se complétait par un système de protection de la propriété immobilière et en général de tous les droits des minorités. Pour assurer le fonctionnement de ce statut technique très complexe, le Conseil recommandait la conclusion d'une convention entre les parties intéressées. L'on instituerait une Commission mixte, fonctionnant sous le contrôle d'une haute personnalité neutre, ainsi qu'un tribunal, chargé de résoudre les conflits d'ordre privé.

Sous la présidence de M. Félix Calonder, ancien Président de la Confédération helvétique, des négociations s'ouvrirent entre Polonais et Allemands en novembre 1921. Elles durèrent jusqu'au 15 mai 1922, après avoir exigé le travail assidu de 11 sous-comités. Les ratifications de la convention, qui ne comporte pas moins de 606 articles, furent échangées à Oppeln le 3 juin 1922. Son application se poursuit sous l'égide de la Commission mixte et n'a pas donné lieu à de sérieuses difficultés jusqu'à présent.

Dans ce problème de la Haute-Silésie, il faut reconnaître sans ambage que le Conseil de la Société des Nations avait réussi à résoudre un grave problème politique devant lequel le Conseil Suprême avait échoué et où les moyens traditionnels de la diplomatie s'étaient trouvés en défaut. En acceptant le rôle d'arbitre dans le procès de Haute-Silésie, le Conseil de la Société des Nations devait évidemment s'attendre à ne contenter complètement aucune des deux parties intéressées. La Pologne par exemple avait ressenti très vivement la perte du district de Zabrze. L'industrie polonaise souffre cruellement du manque de coke. Seul Zabrze pouvait lui fournir de quoi assurer son indépendance. C'était du reste un pays foncièrement polonais et le sentiment de la race y était vif. Les Allemands, de leur côté, élèvent des plaintes non moins amères de la perte de Konigshütte, centre de la production métallurgique et très propre à une intense fabrication de guerre. Ils font également observer que la nouvelle frontière, en cas d'hostilités, placerait leurs mines et leurs hauts-fourneaux dans une situation stratégique précaire. Les plaintes des deux parties sont une preuve indirecte de l'impartialité avec laquelle le Conseil a voulu trancher ces problèmes multiples et complexes. Plus on les examine, plus on se rend compte que « la recommandation »

du Conseil n'a pas seulement consisté à couper la poire en deux. Ses méthodes ont révélé une bonne préparation, une perpétuelle préoccupation du droit, un jugement sain et pondéré. La diplomatie des Puissances alliées et associées avait, par des erreurs de fond et des maladresses de forme, compromis le succès des négociations directes et rendu impossible leur continuation. Les gouvernements de France et d'Angleterre redoutaient tous les deux les risques de l'impopularité en cas d'une concession importante faite à son interlocuteur. Ils n'avaient pas eu une vue des conditions requises pour arriver à un accord. La diplomatie cassante de Lloyd George, son parti pris de soutenir contre la Pologne la République allemande, manquaient d'une vue supérieure sur les conditions nécessaires pour aboutir à une solution équitable. Le Conseil de la Société des Nations, qui réunit dans son sein des hommes sages et expérimentés, ayant participé à la vie publique dans leurs pays si divers et tous habitués à cette sage modération sans laquelle rien de durable ne se fonde sur terre, avait pu rendre un service éminent à la paix. Aux Etats de bonne volonté, animés de l'esprit de conciliation, mais séparés par des maladresses ou des erreurs, il offre des instruments précieux de paix et de conciliation. Ces instruments sont d'autant plus précieux qu'ils sont maniés par des hommes éminents qui ont sans doute des instructions de leurs Gouvernements respectifs, mais qui jouissent aussi d'une certaine liberté d'allures en tant que membres d'une institution internationale, travaillant dans une atmosphère internationale, où se produisent d'ailleurs d'heureuses vibrations et des communications discrètes entre les divers points du grand réseau vivant de la politique mondiale.

III. — Le moratoire et la paix

La conflagration mondiale a démontré, avec une ampleur qui n'avait jamais été atteinte dans l'histoire, les périls et les horreurs, auxquels l'anarchie des souverainetés expose les nations. Du drame sanglant s'est dégagée, plus fortement que jamais, la conviction profonde qu'une guerre générale, dans les conditions où elle se fait aujourd'hui, est révoltante dans ses procédés et calamiteuse dans ses résultats. Autant que faire se peut, il faut la proscrire de l'humanité. Si l'on n'espère point pouvoir bannir la guerre dans l'univers tant qu'il y aura des Etats avec leurs préjugés, leurs raisons et déraisons d'Etat, on doit cependant dresser, sur les voies qui mènent à la guerre, des obstacles qui gênent ou calment les passions belliqueuses, et qui évitent au monde au moins les conflits armés, issus de la légèreté, des malentendus et de l'imprévoyance.

Il fallait aussi faire une construction pratique et non une simple construction d'esprit sur des rapports parfaits entre des nations idéales.

Si l'on s'égarait sur le terrain académique, elle ne saurait satisfaire les peuples qui, avec leur simple bon sens, se rendent compte que pour faire régner l'harmonie et la bonne entente dans une paix de justice, il faut autre chose qu'une scène de baisers Lamourette.

Il ne fallait pas compter sur la possibilité immédiate de pouvoir dresser un obstacle absolu à la guerre, mais se contenter simplement d'un grand principe de modération et de raison : pas de guerre sans examen préalable.

Cette obligation d'examen préalable constituerait une sorte de soupape de sûreté contre les explosions belliqueuses. Elle faciliterait la tâche de transformer, dans une mesure plus ou moins large, les forces morales du monde en une force internationale pour le maintien et la sauvegarde de la paix. Si les Etats en conflit réfrènent leurs passions belliqueuses pendant la durée de l'enquête, il y a des chances qu'après une longue patience, favorable aux réflexions, elles perdent leur violence primitive. Un « moratoire de la paix » donne une occasion à l'opinion publique du monde de se développer et surtout aux peuples, engagés dans la querelle, de former et d'exprimer leurs vues dans un sens qui est impossible après que la guerre a éclaté. C'est pour répondre à ces sages considérations que les auteurs du Pacte ont rédigé l'article 12 ainsi conçu :

« Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil.

« Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois, à dater du jour où il aura été saisi du différend. »

Le texte de l'article 12 est une application particulière du préambule du Pacte où les Etats se déclarent prêts à accepter *certaines* obligations de ne pas recourir à la guerre. Les auteurs du Pacte, sachant qu'on ne saurait faire disparaître brusquement des annales millénaires de l'humanité un moyen aussi ancien que la guerre, mais désireux en même temps de dresser devant les sentiments belliqueux autant d'obstacles que possible, ont organisé une procédure par laquelle doivent obligatoirement passer les Etats avant d'avoir le droit de déclarer la guerre. Le Pacte n'interdit pas la guerre, mais il soumet les Etats à tout un ensemble d'obligations longues et compliquées, pendant l'accomplissement desquelles les esprits ont le temps de se calmer, les conseils de la sagesse celui de se faire entendre et l'opinion publique celui d'intervenir avec sa force lente mais puissante. La grande nouveauté et un des

moyens de prévenir les guerres, c'est qu'il y aura dorénavant des guerres *illégales*.

L'article 12 n'entre pas dans les détails, mais il met au premier plan l'engagement de soumettre tout différend, *susceptible d'entraîner une rupture*, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à un jugement de la Cour de Justice ou encore à l'examen-enquête du Conseil ou de l'Assemblée. Le recours à l'arbitrage reste facultatif et exige le consentement des deux parties, tandis que les Etats sont toujours tenus de soumettre leurs différends, qu'ils soient d'ordre juridique ou non, à l'examen du Conseil ou de l'Assemblée, c'est-à-dire à un corps d'hommes politiques. C'est un engagement sans réserve ce qui constitue une innovation tout au moins dans le droit européen.

Ce que l'on interdit absolument, c'est la rupture des relations diplomatiques avant l'accomplissement des formalités pacificatrices requises. L'expression « susceptible d'entraîner une rupture » indique clairement qu'on tient avant tout à maintenir le contact entre les deux parties en litige pour faciliter ainsi l'œuvre conciliatrice du Conseil ou le jugement de la Cour de justice. Mais la rupture des relations diplomatiques peut légitimement se produire dès le moment de la publication du rapport du Conseil. Le délai de trois mois ne trouve pas son application ici, ce qui est peut-être regrettable, au point de vue de l'entente possible des deux parties litigantes par la voie de conversations diplomatiques continues. Le texte ne permet cependant pas une autre interprétation.

Les mesures de rétorsion et de représailles ne sont pas interdites, à condition de ne pas aboutir à une rupture des relations diplomatiques. Des mesures économiques et financières de toute sorte sont donc permises avec la réserve indiquée. Ceci s'applique également au délai d'attente de 3 mois après la publication du rapport de conciliation. La solution contraire prévaut en cas de décision de la Cour de Justice, non suivie d'exécution. Dans ce cas, il appartient au Conseil d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de la sentence.

Les parties ont le choix du mode de solution pacifique de leurs litiges.

Tous les procédés en vigueur avant la guerre restent parfaitement licites. En premier lieu, il convient de citer la diplomatie qui est l'organe par excellence de la pacification des peuples et d'une équitable et sûre harmonisation d'intérêts ordinaires. C'est toujours à elle, et non à l'arbitrage, que revient la place d'honneur. Avec une bonne foi réciproque et un désir sincère d'arrangement, les gouvernements sont presque toujours en état de régler amiablement leur différend par la voie discrète et qualifiée de la diplomatie. Les autres modes de solution pacifique sont des moyens d'un emploi subsidiaire.

Les bons offices, la médiation ordinaire, la médiation spéciale, les commissions d'enquête, l'arbitrage, les enquêtes-rapports de Bryan-

Knox ne sont donc pas interdits, mais gardent toute leur valeur d'instruments de paix, aussi longtemps qu'ils ne menacent pas d'aboutir à une rupture des relations diplomatiques. Le recours à un de ces procédés équivaut à une observation des prescriptions de l'art. 12 du Pacte. L'art. 21 du Pacte y fait d'ailleurs une allusion directe et les mentionne clairement. Si les parties sont d'accord pour soumettre leur différend à une de ces procédures, il n'y aura aucune nécessité de s'adresser immédiatement au Conseil. Mais si les moyens choisis n'aboutissent pas au résultat souhaité, il faudra recourir aux modes de solution pacifiques, indiqués expressément dans l'art. 12. Il ne sera donc pas permis de rompre les relations diplomatiques immédiatement après l'échec d'une première tentative. Au contraire, le Pacte impose dans ce cas l'obligation de recourir ou à l'examen du Conseil, ou à l'arbitrage ou à une décision judiciaire. Mais, vu la complexité des événements, l'on pourra combiner opportunément plusieurs des procédés indiqués. Ce qui constitue une des forces du Pacte, c'est cette souplesse remarquable, cette grande plasticité qui permet de s'adapter utilement à toutes les formes de la réalité.

La question de savoir si un différend est susceptible ou non de provoquer une rupture, ne peut être résolue par des formules juridiques rigides. La vie ne se laisse pas enfermer dans des cadres trop étroits qu'elle fait plutôt sauter qu'adopter. Le problème est une question de fait qui relève ou de l'appréciation d'une des parties intéressées, ou de la Société en vertu de l'art. 11, paragraphe 1.

S'il existe une convention antérieure valable pour déférer tel ou tel litige à tel ou tel mode de solution pacifique, c'est à cette convention qu'il faudra en premier lieu se référer. Il ne sera donc pas possible à un membre de la Société de s'adresser directement au Conseil pour une enquête examen lorsqu'il s'agit d'un différend qu'une convention antérieure place légitimement dans la compétence d'une cour arbitrale. Seul, un nouvel accord de volonté des deux parties peut modifier leur convention antérieure.

L'article 12 ne contient aucune stipulation en ce qui concerne l'interdiction de procéder à un accroissement d'armement pendant la période d'attente instituée par l'article 12. Beaucoup l'ont regretté, mais on est simplement resté fidèle aux conventions antérieures de La Haye. Puisque l'on admet la possibilité d'un recours ultérieur à la force, il faut permettre à une nation peu armée de compléter son armement dans des proportions utiles dont il reste lui-même juge, réserve faite des stipulations de l'article 8. D'aucuns ont voulu qu'au cas où le différend est porté devant la Cour de Justice internationale, on ne devrait pas tolérer des armements, puisque l'on est sûr d'avance d'une solution pacifique, et qu'en cas d'inexécution, c'est le Conseil qui avise aux moyens. Mais parmi ces moyens, on peut classer en premier lieu l'autorisation de la

partie gagnante de se faire justice elle-même, en assurant l'exécution de la sentence au besoin par la force. Une solution contraire pourrait également amener les parties à se défier de l'arbitrage comme étant moins pratique que les autres procédés pacifiques.

Il faut également se rendre compte que si l'on empêchait les Etats en litige de faire aucune préparation militaire pendant un délai de 3 mois à partir du moment où le litige est soumis à un arbitrage ou à une enquête, l'on donnerait une prime aux Etats qui ont une préparation militaire développée. L'on objectera sans doute que si les nations se livrent à une préparation active de guerre, cela créera une atmosphère de suspicion et de doute, très peu favorable à un règlement pacifique. De plus, si la nation la moins armée fait des préparatifs, la nation la plus armée en fait également et la différence entre les deux forces militaires reste la même. Ces arguments n'ont pas paru irréfutables. Une interdiction d'armement pendant le délai d'attente impose des obligations morales trop lourdes pour la nature humaine. Elle pousserait également les Etats à augmenter leurs effectifs, à maintenir leurs forces au maximum, fixé par l'article 8, en vue d'être prêts à la riposte contre toute agression. Les préparatifs militaires sont en quelque sorte contagieux. Alors, si un Etat maintient une force maximum, une autre nation ferait sans doute de même, ce qui pourrait pousser un troisième Etat à suivre leurs exemples. Pareille situation risquerait de transformer le monde en un camp armé.

D'autre part les Etats, sachant que la garantie de la Société des Nations est lente à déclencher et incertaine, pourraient à juste titre se montrer inquiets de ne pouvoir se livrer à des préparatifs militaires au cas où ils se sentiraient menacés par un agresseur plus ou moins décidé. En plus, la possibilité de faire des préparatifs militaires pendant le délai d'attente encourage les gouvernements à faire moins attention aux préparatifs militaires ordinaires et ne les force pas à s'armer jusqu'aux limites maxima. L'atmosphère générale en sera d'autant plus pacifique.

Le sacrifice que l'on demande aux parties, c'est d'attendre trois mois après le rapport du Conseil ou la décision arbitrale ou la sentence de la Cour avant de recourir à la guerre. La formule employée n'est pas exacte, car on met sur le même rang deux cas différents. Lorsqu'on se trouve en présence d'un rapport non unanime du Conseil (art. 15, paragraphe 7) ou quand les deux parties refusent de l'accepter (art 15, paragraphe 6) ou encore lorsque la partie perdante en cas de rapport refuse de suite de s'y conformer, dans ces trois hypothèses, il y aura guerre licite sans nécessité d'attendre le délai d'attente de 3 mois. Le Pacte ne dit nulle part qu'un rapport même unanime lie absolument les parties. Il y a un exemple pratique dans l'affaire de Vilna entre la Pologne et la Lithuanie.

Lorsque l'affaire vient devant le Conseil ou l'Assemblée, le rapport

doit être établi dans les six mois du jour où ils auront été saisis. Le point de départ n'est pas le jour où le Secrétaire général est avisé du litige, mais le moment où le Conseil ou l'Assemblée en est officiellement saisi. Au contraire, le délai dans lequel doit intervenir la sentence judiciaire ou arbitrale est fixé simplement comme un délai raisonnable. On se rapporte à la sagesse du Tribunal et à celle des Parties, en accordant un respect quelquefois excessif vis-à-vis des lenteurs de la justice. L'on voit qu'en fixant le délai pour le Conseil, on lui donne implicitement plus d'importance qu'à la Cour de Justice. Une fois le délai de 6 mois expiré, le recours à la guerre ne doit avoir lieu en règle générale que 3 mois après, de sorte qu'il faut en somme attendre 9 mois. On compte sagement sur le temps pour calmer les surexcitations nationales, pour permettre aux parties de réfléchir et de se demander sérieusement, si elles ont vraiment intérêt à se lancer dans une guerre.

En matière de sentence arbitrale ou judiciaire, les parties ne peuvent pas recourir aux armes même au cas où le délai primitif pour le prononcé de la sentence n'a pas été observé, car elles ont en quelque sorte abandonné toute idée de régler le conflit par la force des armes.

La question se pose différemment lorsqu'il s'agit d'un rapport du Conseil, car chacun peut constater de manière irréfutable si oui ou non le délai est arrivé à expiration. Comme il s'agit d'une obligation (« doit » dans le texte) et pas d'une simple instruction, il faudra bien conclure que les parties recouvrent leur liberté d'action si le rapport n'est pas établi à temps. Les restrictions à la souveraineté ne se présument pas, mais doivent se baser sur un texte formel. Il serait également peu logique d'imposer aux parties en pareil cas, le délai prescrit de 3 mois. Le recours à la guerre serait donc licite dès l'expiration des 6 mois, si aucun rapport n'est encore établi à ce moment. La Société des Nations ne pourrait plus baser son action sur l'article 12, mais elle pourra sans doute invoquer l'article 11.

La possibilité des guerres licites entre certains Etats litigants entraîne comme conséquence le maintien d'un droit de la neutralité. La Société des Nations a sans doute enlevé beaucoup de son importance à la notion de neutralité, sans pour cela la supprimer. Premièrement, tous les Etats ne font pas encore partie de la Société et ceux qui y sont entrés ont le droit de s'en retirer. En second lieu, la Suisse dont la neutralité permanente a été reconnue par l'Europe comme base de sa constitution, a déclaré expressément le 8 février 1919, qu'elle n'entendait pas renoncer à sa neutralité en entrant dans la Société des Nations. Le Pacte ne défend pas d'une façon absolue le recours à la guerre. Dans ces conditions, on comprend aisément que le droit de la neutralité peut demeurer en principe applicable.

Toutefois, l'établissement de la Société des Nations amène des changements considérables dans les principes anciens. La notion de la

neutralité n'a du reste jamais été une notion invariable. Elle a évolué au cours des siècles pour s'adapter aux régimes juridiques successivement établis. Comme nous aurons l'occasion de le faire ressortir ultérieurement, aujourd'hui, lorsqu'un Etat recourt à la guerre sans observer la procédure et les délais exigés par le Pacte, les Etats membres de la Société des Nations doivent tout au moins supprimer tous rapports avec l'Etat rebelle et ouvrir leur territoire aux forces militaires dirigées contre lui. Si donc ils restent neutres au point de vue militaire, leur neutralité revêt un caractère particulier. C'est une neutralité différenciée et partiale qui se rapproche de ce qu'elle était au XVII[e] siècle, alors qu'elle n'excluait pas le passage de troupes belligérantes à travers le territoire. C'est en quelque sorte un retour aux idées morales de Grotius. En somme, lorsqu'il s'agit d'une guerre licite, il faut appliquer les règles ordinaires de la neutralité, tandis que, en cas de guerre entreprise contrairement aux stipulations du Pacte, il y a une neutralité relative et différentielle selon la légitimité de la cause de chacune des parties en conflit.

IV. — Examen d'un litige par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations

En étudiant l'article 12, nous avons déjà constaté que lorsqu'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils pourront le soumettre à l'examen du Conseil. Ce sont les détails de cette procédure de médiation politique qu'il importe maintenant d'examiner à la lumière et du droit et des faits. C'est à l'histoire, à l'observation des faits, à l'étude des ressorts permanents de la politique et des facteurs habituels de l'élaboration du droit positif, qu'il faudra ensuite demander les éléments de conclusion.

L'article 15 du Pacte de la Société des Nations stipule :

« S'il s'élève entre les Membres de la Société des Nations un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'article 13, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet ».

Dans le plus bref délai, les Parties doivent lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y

réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout membre de la Société, représenté au Conseil, peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties ; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses Membres autres que les Représentants des Parties ».

Presque tous les projets de la Société des Nations, élaborés au cours de la grande guerre ont été unanimes à organiser la médiation politique conçue comme le moyen le plus apte dans l'évolution actuelle du monde à assurer la solution pacifique des litiges dangereux. Cet article 15 se rattache au problème fondamental de l'organisation internationale. Dès avant la guerre, ce fut une vérité à peu près universellement connue que les différends d'ordre juridique pouvaient le mieux être résolus au moyen d'un arbitrage, tandis que les litiges politiques n'avaient pas encore trouvé un moyen de solution, possédant à la fois

toute la souplesse requise et toute l'autorité nécessaire. Or, les litiges politiques sont les plus dangereux et constituent les véritables *casus belli* des peuples. L'on ne peut pas toujours les soumettre à un organe juridictionnel. C'est pourquoi il était de la plus haute importance pour l'avenir de la Société des Nations de créer une instance technique de médiation, qui pourrait recommander des solutions pacifiques des conflits politiques, en se plaçant sur le terrain des faits et dans une atmosphère d'impartialité plus facilement reconnaissable. Ce n'est qu'en passant par cette étape qu'on pourra espérer amener peu à peu, grâce à une pratique plus large et une confiance mieux assise, la société pacifique de l'avenir où le droit sera le maître suprême.

Pendant la Conférence de la Paix, Lord Robert Cecil fit savoir aux représentants neutres que les Puissances avaient toujours le droit de soumettre leurs différends à une commission de conciliation de leur choix. L'art. 21 du Pacte mentionne également que les engagements internationaux qui assurent le maintien de la paix ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du Pacte. Parmi ces engagements, il faut sans aucun doute ranger les commissions internationales d'enquête. Mais les auteurs du Pacte ont fort bien compris que dans l'avenir comme dans le passé, la meilleure solution des conflits politiques sera presque toujours celle d'une entente directe et loyale. D'un autre côté, si les parties croient de leur intérêt de soumettre certaines questions de fait à l'examen d'une Commission afin d'avoir ensuite des propositions appropriées, il ne sera pas dans l'intérêt de la Société des Nations d'empêcher un tel procédé. Pour obtenir l'organisation pacifique, la meilleure et la plus efficace, il faut laisser se multiplier tous les moyens de solution pacifique.

Le Pacte fait du Conseil à la fois l'enquêteur, le conciliateur et le médiateur, graduant ainsi tous ses pouvoirs. S'il s'agit d'un différend, susceptible de conduire à une rupture et qui n'a pas été soumis à l'arbitrage, il suffit que l'*un* des Etats en conflit avise le Secrétaire général. La notification doit être faite par l'un des membres de la Société et le texte anglais montre clairement que ce droit n'existe que pour les parties intéressées. Si l'on permettait à un membre quelconque de la Société de mettre en mouvement l'enquête-examen du Conseil, on priverait sans aucune raison les parties de la faculté de s'adresser ou à une commission spéciale ou à la Cour de Justice, voire même du droit de régler le différend par la voie diplomatique ordinaire. L'art. 11 paragraphe 1 donne toutefois le droit à tout membre de la Société d'aviser le Secrétaire général en cas de guerre ou de menace de guerre, parce qu'il ne s'agit pas dans cette hypothèse spéciale d'une tentative spéciale de conciliation, mais de l'examen général d'une situation, menaçante pour la paix.

L'avis lie le procès. L'examen du Conseil devient obligatoire pour

les parties, même celles qui n'ont pas fait de notification au Secrétaire général. Le Conseil, de son côté, n'a pas à examiner préalablement, s'il s'agit d'un différend, susceptible de conduire à une rupture, car si l'une des Parties fait appel au Conseil, c'est parce que, à son avis, le litige ne peut pas se régler par les voies ordinaires de la diplomatie et qu'un danger de rupture existe effectivement. Le Conseil ne possède pas non plus le droit de déférer définitivement l'examen de la difficulté à une juridiction arbitrale ou à la Cour de Justice internationale, même lorsqu'il s'agit d'une question d'ordre juridique. Il pourra cependant prendre l'avis de la Cour et en faire la base de son rapport.

Conformément à l'alinéa 8, le Conseil se trouve investi du droit de décider si un différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une des parties. Si le Conseil décide à l'unanimité qu'une partie est seule compétente, cette décision liera définitivement l'autre partie et exclut toute guerre. Puisque la Société elle-même reconnaît ne pas avoir le droit de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un Etat, à plus forte raison sera-t-il défendu à un de ses membres de le faire.

Avant la communication de sa décision, le Conseil jouit de la faculté d'essayer de résoudre à l'amiable le conflit. Ceci a déjà été fait dans la question d'expulsion de juifs galiciens par le gouvernement d'Autriche.

L'alinéa 8 signifie avant tout que la Société ne doit pas intervenir dans les questions de gouvernement intérieur de ses membres. On a voulu empêcher le renouvellement des méthodes politiques de la Sainte-Alliance. Les Etats-Unis d'Amérique entendaient aussi exclure de la compétence de la Société le problème de l'immigration japonaise. Toutes les questions de tarifs douaniers, le problème d'immigration de races étrangères et la doctrine de Monroe sont des exemples caractéristiques des problèmes qui, de l'avis des auteurs du Pacte, doivent être considérés comme relevant uniquement de l'administration intérieure de chaque Etat. Mais la ligne de démarcation n'est pas toujours très facile à tracer avec précision et équité.

Au lieu de la politique de tout ou rien, qui n'est heureuse ni pour les individus ni pour les peuples, la Société des Nations doit se contenter sagement de suivre le vieux proverbe « Rien de trop ». La Société des Nations repose sur une communion fraternelle, une coopération librement consentie par des peuples libres qui ont pris pour devise suprême « l'indépendance au sein de l'union ». Les nations peuvent être envisagées comme des sociétés distinctes qui ont une fin commune, le bien général de l'humanité. A ce point de vue, les nations doivent s'entr'aider et faire les sacrifices nécessaires d'orgueil, de puissance et de préjugés, sans lesquels les luttes destructives continueraient jusqu'à l'extermination des peuples et l'écroulement de la civilisation. Mais les nations

peuvent aussi être considérées sous la forme concrète d'un type distinct avec une organisation propre et une fin spéciale, celle de pourvoir au bonheur et à la prospérité du pays par des moyens adaptés au caractère de chaque peuple. Tant qu'une nation, dans le choix des moyens particuliers qui doivent servir sa cause, respecte la fin commune, elle ne fait qu'user de son droit. Lors même qu'elle surpasserait alors les autres en puissance et prospérité, on ne devrait pas adopter à son égard une politique d'hostilité envieuse, car elle ne fait qu'user de son droit légitime de perfectionnement. Mais comme les intérêts particuliers sont non seulement dissemblables, mais aussi quelquefois contraires, des conflits peuvent surgir. Dans cette lutte, la fin commune doit passer avant tout, par la simple raison qu'aucune nation ne saurait se mettre en opposition avec le bien général et violer cet ordre suprême sans se mettre au ban de l'humanité. Si, dans la recherche excessive de ses propres avantages, un peuple arrive à empêcher la fin universelle, il violera la morale et le droit. L'harmonie des droits et devoirs ne régnera que lorsque chaque nation pourra tendre spontanément à sa fin propre par ses moyens personnels et que toutes les nations réaliseront de concert cette tranquillité de l'ordre qui est la véritable paix. L'ordre comporte l'inégalité et la diversité dans une union supérieure, afin que toutes les parties de l'humanité forment une harmonie d'ensemble qui est le bien de chacun et de tous.

Il est très compréhensible que les affaires d'ordre *purement* intérieur ne sauraient donner lieu à une instance devant la Société des Nations, parce que ce n'est pas le rôle du droit international de les trancher. Mais la rédaction vague et large du texte risque de ruiner à l'occasion le principe même de la compétence internationale dans les conflits entre Etats. Plus les rapports des Etats augmenteront et plus leur interdépendance s'accentuera, plus il deviendra difficile de tirer une ligne de démarcation nette entre les affaires d'ordre interne et les affaires d'ordre international. Dire qu'il est des questions que le droit international laisse à la compétence d'un Etat, quand ces questions intéressent d'autres, semble aboutir à proclamer la prééminence du droit interne vis-à-vis du droit international. Or, cela sera dans bien des cas une hérésie juridique. Le droit interne ne doit pas aller à l encontre du droit international, ce qui serait une violation de la hiérarchie naturelle. S'il en contredit les règles, il doit céder devant elles et s'y conformer. Autrement, on soustrairait aux solutions internationales toute une série de conflits sous le prétexte qu'ils résultent d'un heurt des législations internes. Le but particulier qu'on a visé, c'est une satisfaction accordée aux Etats-Unis, que la Société des Nations ne s'occupera pas des questions d'immigration. C'est aussi une réponse voilée à l'amendement du Japon sur l'égalité des races. D'aucuns y ont vu une défaillance juridique du Pacte, car le Conseil, organe politique, jouit en ces matières d'un

pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Si par exemple deux Etats décident de se réunir, ce sera à la fois une question d'ordre interne et d'ordre international et dans ce cas, ce seront des considérations politiques qui influeront avant tout sur la décision du Conseil. Ce caractère malléable du Pacte de la Société des Nations, lui assure le moyen de se conformer adroitement aux nécessités de la vie internationale et de s'adapter opportunément aux circonstances variables. Ce que l'on peut souhaiter, c'est que cette souplesse ne dégénère pas en acrobatie politique.

Au point de vue de la procédure, c'est au Secrétaire général qu'incombe la charge d'instruire l'affaire. Mais le Conseil a toute liberté de fixer la procédure qui lui semble la plus appropriée aux circonstances de la cause. Conformément à l'art. 5 paragraphe 2, ces décisions pourront être prises à la majorité. Comme le Conseil est composé, non de certaines personnes, mais de représentants de certains Etats, il n'y a aucun obstacle aux changements de personne dans le cours du procès. Les décisions du Conseil sont prises par les membres présents (art. 5, par. 1). Il ne sera donc pas nécessaire que tous les membres du Conseil soient présents à toutes les délibérations. La majorité des membres du Conseil est suffisante, conformément à l'art. 6 du règlement intérieur.

Les représentants des Etats en litige ne sont pas exclus des délibérations et chaque Partie intéressée, qui n'a pas de représentant au Conseil, pourra y en envoyer un. Mais les deux parties sus-indiquées ne comptent pas dans le dénombrement des votes pour établir s'il y a unanimité ou majorité. La procédure écrite et la procédure orale sont admises toutes les deux. Au début, on fera appel à la première. Les Parties feront parvenir au Secrétaire général l'exposé de leur cause, accompagné de pièces justificatives, dont le Conseil peut même ordonner la publication immédiate, ce qui a eu lieu dans l'affaire des îles d'Aland. Ceci permet de saisir l'opinion publique de deux pays en cause et de l'éclairer sur la portée véritable du conflit. Dans toute enquête-examen du Conseil, l'on donne en effet une grande importance à la publicité et c'est un devoir moral impérieux de la presse de contribuer à la diffusion de ces documents. Si le différend est réglé, le Conseil peut encore décider de publier un exposé, relatant les faits, les explications des parties et les termes du règlement. Ici encore on fait juge le public, on instruit le monde. Au cas où le différend ne serait pas réglé, alors le Conseil aura le devoir de publier le rapport. Lorsque le rapport n'est adopté qu'à la majorité, le Pacte donne le droit à l'un quelconque des membres, représentés au Conseil, c'est-à-dire aux membres de la minorité, de publier aussi son avis, contenant son exposé personnel du différend et ses propres conclusions. Il y a donc une préoccupation constante de faire le public juge pour ou contre. Pour la solution pacifique des litiges, on compte beaucoup sur l'opinion publique et sur la pression qu'elle exercera sur les parties. C'est une idée empruntée à la réglementation de la grève dans les pays

anglo-saxons. Si l'opinion publique se prononce d'une façon énergique contre toute solution violente d'un litige, elle exercera une pression puissante de nature à l'empêcher. Mais en cette matière, il faut procéder avec prudence et tact, car l'opinion est une arme à deux tranchants qui blesse quelquefois celui qui veut s'en servir sans discernement.

Plusieurs voies de procédures sont à la disposition du Conseil. Il peut examiner l'affaire lui-même. Cette attitude sera sans doute adoptée lorsqu'il s'agira d'une affaire politique importante où une ou plusieurs grandes Puissances sont directement intéressées.

Il pourra, en conformité avec l'art. 14, paragraphe 3, renvoyer le différend ou dans son entier ou pour partie seulement pour avis devant la Cour de Justice internationale.

Il pourra encore soumettre le litige à une commission d'enquête ou de conciliation. Mais les conclusions de la commission ne s'imposent pas au Conseil, qui pourra y introduire tous les changements, jugés opportuns au point de vue politique. Sinon, on rendrait vaine l'obligation d'accepter le rapport à l'unanimité ou non. S'agit-il uniquement de fixer certaines constatations de fait ? Dans ce cas, rien ne s'oppose à ce que le Conseil se soumette d'avance au résultat de l'enquête. Mais la création d'un Comité d'enquête suppose une décision prise à l'unanimité, conformément à l'art. 5, paragraphe 2 du Pacte.

Le Conseil peut également renvoyer l'affaire devant l'Assemblée. Dans ce cas, il abandonne toute compétence de s'occuper ultérieurement du litige. Il ne garde d'influence sur le jugement définitif que parce que ses membres font également partie de l'Assemblée. Lorsque les parties n'ont pas fixé expressément à quelle autorité de la Société ils confiaient la solution de leur litige, le Conseil aura toute liberté ou d'attirer l'affaire à lui ou de l'abandonner aux soins de l'Assemblée. Mais si *une* des parties adresse une requête spéciale dans les 15 jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil, pour saisir l'Assemblée du différend, c'est à celle-ci que revient de droit l'examen de la difficulté.

Avant de prendre une décision proprement dite, on prévoit que le Conseil devra s'efforcer d'assurer le règlement du différend. Il s'agit ici d'une tentative de conciliation à l'amiable, qui sera en même temps une mesure utile d'instruction, permettant au Conseil de recueillir des impressions sur l'attitude et les intentions des parties. Si le Conseil réussit dans sa tentative de conciliation, il publie dans la mesure qu'il juge utile un exposé des faits, les explications convenables et les termes du règlement. Au cas où cette première tentative subirait un échec, la procédure suivra son cours avec comme conclusion un rapport.

L'unanimité requise suppose simplement la présence de la majorité des membres du Conseil, défalcation faite des parties en cause. Les parties en cause peuvent bien prendre part à la fois aux délibérations et

au vote, mais leurs voix ne compteront pas dans le calcul de l'unanimité.

En règle générale, on verra les parties s'incliner devant un rapport unanime. Mais le rapport ne les lie pas absolument. Il est seulement interdit de faire la guerre à celui des Etats en litige, qui se conforme aux conclusions unanimes du Conseil. Le fait qu'il s'agira du demandeur ou du défendeur est sans importance, étant donné que les rôles sont renversés en cas de demande reconventionnelle. On peut très bien imaginer le cas, où le défendeur, qui a eu gain de cause dans son attitude primitive, repousse les conclusions du Conseil, quand celui-ci n'a pas fait droit à une demande reconventionnelle. Les deux parties pourront repousser les recommandations de la Société, lorsque celles-ci ne donnent entièrement raison ni à l'une ni à l'autre, mais leur proposent des concessions réciproques qui ne conviennent ni à l'une ni à l'autre. Si les deux parties sont d'accord pour refuser l'acceptation du rapport, elles recouvrent le droit de résoudre la question par la voie des armes. Mais le Conseil conserve toujours un droit d'intervention en vertu de l'article 10 et surtout de l'article 11. Dans l'hypothèse où la partie gagnante accepte les conclusions du rapport, alors son adversaire n'aura le droit ni de poursuivre par la violence la réalisation de ses prétentions repoussées, ni de s'opposer à l'exécution des recommandations au profit de la partie gagnante. Le recours à la force de l'Etat qui succombe dans ses prétentions aura pour effet de mettre en mouvement les dispositions de l'art. 16. Le refus de s'exécuter conformément aux recommandations du Conseil permet à la partie gagnante de se rendre justice elle-même dans un délai de 3 mois. En effet, l'exécution n'en est pas confiée au Conseil. Mais celui-ci *pourra* intervenir dans l'affaire, conformément aux articles 10 et 11 du Pacte. La partie gagnante, en se basant sur l'art. 11 pourra elle-même demander au Conseil d'intervenir dans l'exécution de sa recommandation et d'assurer sa réalisation.

Les autres membres de la Société ont-ils le droit d'intervenir de leur propre mouvement dans l'exécution de la recommandation en vue d'aider la partie gagnante, ou leur faut-il pour cela une autorisation du Conseil, conformément à l'art. 11 ? L'opinion négative se base sur les stipulations de l'art. 12, en vertu duquel aucune guerre ne saurait être entreprise sans recours préalable aux procédures pacifiques. Si un tiers Etat se trouve intéressé dans le différend, il doit intervenir dans le débat dès le début. Cette solution me paraît trop rigoureuse et puisque la recommandation est supposée juste, on aurait de la difficulté à refuser à un tiers Etat de prêter main-forte à l'œuvre de la justice. Ceci n'aboutit pas à l'extension de la guerre, mais simplement à mettre la force au service de la justice et de l'équité. Au cas où il existerait un système d'alliances opposées, le Conseil saura certainement prévoir cette situation et prendre les décisions appropriées. Le seul danger de cette solution réside dans le fait qu'un Etat, décidé d'avance à venir en

aide à l'une des parties, s'abstient d'intervenir dès le début pour pouvoir mieux influencer le vote du Conseil. Mais l'on pourra aussi soutenir que grâce à sa possibilité d'influencer la décision du Conseil, il s'abstiendra plus aisément des mesures de force subséquentes. La question n'a pas reçu une solution absolument certaine dans le Pacte.

Au cas de non-unanimité du Conseil, comme dans l'hypothèse de son unanimité, l'on exige la présence de la majorité de ses membres, en excluant de ce nombre les parties en litige. Une décision, prise à la majorité des voix *doit* intervenir, et le Conseil a l'obligation de délibérer jusqu'à ce qu'un pareil résultat soit atteint. D'autre part, une telle recommandation simplement majoritaire n'est pas obligatoire au point de vue juridique, mais l'on espère avec plus ou moins de raison qu'elle exercera une certaine influence morale sur les parties en cause. Lorsqu'il y aura égalité de voix dans le Conseil, il faudra procéder à une seconde votation dans la séance suivante du Conseil (art. 9, paragraphe 6, règlement intérieur). Cette séance doit prendre place dans les 48 heures après la séance précédente, et l'on doit mentionner expressément sur l'ordre du jour qu'il s'agit d'une seconde votation. Si l'on ne parvient pas à rallier une majorité autour de la proposition, celle-ci doit être considérée comme repoussée. Il pourra alors devenir nécessaire d'élaborer un nouveau projet de rapport. Le cas serait peut-être déféré à l'Assemblée. Mais dans la plupart des cas, on se contentera de demander à la Commission, chargée de la rédaction du rapport, de formuler de nouvelles propositions de nature à rallier la majorité.

Le délai de 3 mois avant l'ouverture des hostilités s'applique même au cas de recommandation, prise à la majorité des voix. Si l'une des parties repousse la recommandation, alors les deux parties recouvrent leur liberté d'action et peuvent faire la guerre. La Société peut toutefois intervenir dans le conflit en se basant sur l'art. 10 ou sur l'art 11, ce qu'elle ne fera peut-être pas toujours quand des intérêts politiques importants mais pas trop délicats sont en jeu.

Les Etats non parties au litige, auront-ils le droit de soutenir par les armes l'une ou l'autre des nations en conflit ? On pourrait le croire puisque l'on stipule expressément que les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. Cependant, comme l'on ne se trouve pas en présence d'un rapport unanime du Conseil, il y aura forcément deux camps, celui de la majorité et celui de la minorité. Pour que ces deux camps n'épousent pas absolument la querelle entre les deux parties en litige et en viennent à les soutenir toutes les deux par la force des armes dans deux constellations politiques hostiles, d'aucuns ont considéré qu'il vaut mieux leur refuser un droit d'intervention armée dans le conflit. Autrement l'on risque de détruire la Société des Nations et la diviser en deux groupements politiques adverses, ce qui serait désastreux

et aboutirait à la généralisation et non à la localisation du conflit. Toutefois, dans la séance plénière du 28 avril 1919 de la Conférence de Paris, l'opinion contraire fut soutenue avec beaucoup de vigueur et de bon sens par Léon Bourgeois. Le cas reste douteux et ici comme dans beaucoup d'autres hypothèses, des considérations politiques variables joueront un rôle primordial.

L'Assemblée pourra être substituée au Conseil, soit par la volonté des parties, soit par une décision du Conseil. Dans le premier cas, il faut que la requête soit adressée au Conseil par l'une des parties ou par les deux dans un délai de 14 jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil. Lorsque c'est le Conseil qui renvoie le différend devant l'Assemblée, il n'y a aucun délai imparti. La décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, dans le calcul de laquelle il ne faut pas compter les parties en litige. La décision doit également être prise dès que le Conseil se rend compte de l'utilité d'une pareille procédure, car il ne faut pas retarder la solution du litige. Le renvoi devant l'Assemblée se recommande avant tout dans les cas où la plupart des membres du Conseil sont parties dans le litige et qu'on ne pourra donc pas atteindre le quorum de voix nécessaire, ou lorsque la décision du Conseil manquerait d'autorité par l'absence des grandes Puissances principalement intéressées. L'on n'a qu'à penser à un conflit comme celui du Vénézuela en 1904, où toutes les grandes Puissances, excepté le Japon et la Russie, et sept Puissances secondaires furent parties au litige.

Les mêmes règles, exposées en ce qui concerne le Conseil, s'appliquent *mutatis mutandis* à l'Assemblée au point de vue de la tentative préliminaire de conciliation, du droit de publier les recommandations, du délai de 6 mois pour l'élaboration du rapport. L'unanimité exigée est celle de tous les membres, représentés au Conseil et de la majorité des autres membres *présents* de l'Assemblée, exception faite des parties en litige. Si l'unanimité ne peut pas être obtenue, il faut essayer d'aboutir à une décision de la majorité. Dans ce dernier cas l'on dénombre uniquement les voix des membres présents à l'Assemblée, sans considérer ceux qui sont représentés au Conseil.

*
* *

L'examen de l'article 15 du Pacte montre à l'évidence que, si on a voulu laisser la politique à la porte du droit des gens, elle a su en garder les clefs. Elle ne s'est aucunement laissé déposséder de son ancienne suprématie pour décider des destinées des Etats et des variations du droit. Or, c'est un fait d'expérience que dans la vie intérieure des Etats comme dans leurs relations extérieures, la politique et le droit, ces deux puissances de la passion et de la raison, se disputent sans cesse la suprématie. Chacune d'elles a sans doute des principes qui lui sont propres,

mais le domaine sur lequel elles prétendent régner est souvent le même. La limite entre leurs sphères légitimes d'activité est malaisée à déterminer. C'est donc en quelque sorte inévitable que la pratique nous offre le spectacle de fréquentes collisions et d'épineux conflits, d'autant plus que la politique s'inquiète assez peu de théories scientifiques qui manquent de concordance, si ce n'est pour les utiliser pour des fins égoïstes et changeantes. La collaboration loyale et harmonieuse reste toujours un idéal lointain, puisque les deux puissances prétendent à la domination exclusive du même domaine et qu'aucune d'elles n'est prête à reconnaître sincèrement la suprématie de l'autre. Si le droit proclame avec une force persuasive qu'il doit primer et régenter la force, celle-ci, dans la pratique, réduit souvent son auguste rivale en un serviteur soumis, devant lequel on fait à l'occasion une gracieuse courbette d'homme de cour pour mieux l'enchaîner.

La politique est généralement dominée par les intérêts et les passions. Elle influe profondément sur la manière de chaque Etat de comprendre et d'appliquer le droit. Mais si elle se préoccupe avant tout de l'utilité des Etats, nul antagonisme ne doit exister entre elle et le droit international, car ce qui est juste est aussi, à la longue, ce qui est le plus utile à l'Etat. « Honesty is the best policy ». Il ne pourra y avoir aucune contradiction irréductible entre le droit et la politique, car il n'existe qu'une vérité et une morale.

L'on caractérise souvent la politique si ce n'est pour la stigmatiser comme la représentante égoïste des intérêts particuliers. Mais nulle force n'est plus susceptible que le droit de rendre aux intérêts des services durables, en leur prêtant le sceau de la légalité. Avec plus de raison, on a fait ressortir qu'il y a une certaine continuité dans les tendances politiques d'un Etat déterminé, mais non dans les moyens dont celui-ci se sert. En matière de politique plus qu'ailleurs, il y a « la manière ». Tout en restant honnête, on peut être téméraire ou prudent, aveugle ou perspicace. Le sens du relatif apparaît ainsi comme une règle fondamentale de la politique, tandis que le droit a des prétentions plus ou moins justifiées à une durée plus grande et un caractère plus absolu. Le droit doit tendre à restreindre le règne de l'arbitraire.

Mais la politique, loin de contrecarrer le droit international, devrait en préparer et en favoriser le développement. Elle a le noble devoir et la délicate mission de poursuivre, dans le choc des passions et la contradiction des intérêts immédiats, l'abrogation des règles, contraires à l'intérêt bien entendu de la communauté des nations civilisées, de provoquer par tous les moyens utiles et sages l'adoption de règles plus appropriées au but du droit.

C'est à la politique qu'incombe la tâche ardue d'appliquer avec tact, fermeté et modération les principes du droit. C'est à elle de décider s'il n'est pas quelquefois plus sage et plus habile de ne pas transformer

« summum jus » en « summa injuria », de renoncer par une prudente conciliation à l'exercice intempestif de ses droits.

*
* *

En vue de favoriser le développement de la procédure de conciliation des différends internationaux dans un esprit conforme au Pacte, l'Assemblée, dans sa session de 1922, recommanda aux Membres de la Société de conclure, sous réserve des droits et obligations mentionnés à l'article 15 du Pacte, des conventions, ayant pour objet de soumettre leurs différends à des commissions de conciliation, instituées par eux.

L'organisation de ces commissions, leur compétence et la procédure à suivre devant elles seraient déterminées librement par les Parties contractantes. Il fut recommandé aux Parties de s'inspirer des dispositions contenues dans la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, notamment de celles qui concernent l'audition des témoins, la procédure par experts, les commissions rogatoires, le transport sur les lieux, le remplacement des membres de la Commission.

Indépendamment des autres moyens mis à sa disposition par le Pacte pour assurer le maintien de la paix, le Conseil pourra, le cas échéant, recourir aux services de la commission de conciliation instituée par les Parties. Il pourra les inviter à porter leurs différends devant cette Commission, ou renvoyer à son examen tous différends qui lui auraient été soumis par l'une des Parties, en application de l'article 15 du Pacte.

L'application d'une convention de conciliation, conclue entre deux Etats dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, se fera sous réserve de la procédure organisée par l'article 17 du Pacte.

L'Assemblée émit le vœu que la compétence des commissions s'étendît au plus grand nombre possible de litiges et que la mise en pratique des conventions spéciales d'Etat à Etat, recommandées par la présente résolution, permît l'établissement, dans un avenir prochain, d'une convention générale ouverte à l'adhésion de tous les Etats.

Voici le texte du Règlement, recommandé à l'acceptation des Puissances :

« La Commission de Conciliation est composée de la manière suivante :

« Chaque Partie désigne deux membres : l'un parmi ses propres nationaux, l'autre parmi les ressortissants d'un Etat tiers. Les deux Parties désigneront ensemble le président de la Commission parmi les ressortissants d'un Etat tiers.

« Les parties peuvent désigner d'avance, et pour un terme dont elles fixent la durée, les membres de la Commission. Elles peuvent aussi se

borner à ne désigner d'avance que le Président, la nomination des autres membres se faisant, dans ce cas, après consultation du Président, au moment où un différend prend naissance et leur mandat se bornant au règlement de ce différend (art. 1).

« Les différends qui relèvent de la compétence de la Commission de conciliation sont déférés à son examen par la notification qui en est faite par l'une des Parties contractantes au Président de la Commission et à la Partie adverse. Cette notification est portée à la connaissance du Secrétaire général de la Société.

« Si les membres de la Commission ont tous été désignés d'avance, le Président les convoque dans le plus bref délai possible. Dans le cas contraire, il invite les Parties à désigner les autres Membres dans le délai fixé par la Convention (art. 2).

« La Commission de conciliation se réunit au siège de la Société, à moins que les Parties ne lui aient assigné, dans leur Convention, ou pour un cas particulier, un autre lieu de réunion. La Commission pourra, si elle le juge nécessaire, se réunir dans un autre endroit. La Commission pourra, en toutes circonstances, demander au Secrétaire général de prêter son assistance à ses travaux (art. 3).

« Sous réserve du droit des Parties et de la Commission elle-même de prolonger ce délai, la Commission de conciliation doit achever ses travaux dans un délai de six mois à dater du jour où elle se sera réunie (art. 4).

« La procédure devant les commissions de conciliation est contradictoire.

« Les Parties fourniront à la Commission toutes informations utiles en vue de l'enquête et de l'élaboration du rapport et lui faciliteront, à tous égards, l'accomplissement de sa tâche.

« La Commission réglera les détails de la procédure non prévus dans la Convention et procédera à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves (art. 5).

« Les décisions de la Commission sont prises à la majorité des voix ; elles ne sont valables que si tous les Membres sont présents. Chaque membre dispose d'une voix (art. 6).

« La Commission fera un rapport sur chaque différend qui lui aura été soumis. Le rapport comportera, s'il y a lieu, un projet de règlement du différend. L'avis motivé des membres restés en minorité sera consigné dans le rapport.

« Le Président de la Commission porte immédiatement le rapport à la connaissance des Parties et du Secrétaire Général de la Société (art. 7).

« Avant le règlement d'un différend, le rapport de la Commission de conciliation ne pourra être publié par l'une des Parties que si la Partie adverse y donne son assentiment.

« La Commission pourra, à l'unanimité des voix, ordonner la publication immédiate de son rapport (art. 8).

« Chacune des Parties indemnisera les membres de la Commission nommés par elle et fournira la moitié de l'indemnité du Président.

« Chaque Partie supportera les frais de procédure encourus par elle, et la moitié de ceux que la Commission déclarera communs (art. 9). »

(Résolution adoptée le 22 septembre 1922).

Puisqu'il s'était agi de créer des formules renouvelées des rapports internationaux dont l'opinion publique exigeait l'élaboration, il avait fallu tracer aux gouvernements les cadres juridiques de leur activité. Le Pacte ne pouvait guère comprendre que quelques indications de principe, des cadres larges et quelques directions générales pour tâcher de mettre un terme à l'état de malaise et d'incertitude qui soumettait la paix à une condition suspensive. C'était l'œuvre de l'avenir que de le compléter et lui donner, sinon une perfection technique, tout au moins une interprétation en harmonie avec les tendances profondes de la politique. L'on pouvait prévoir que ce serait un travail long, minutieux, laborieux et délicat, fertile en difficultés d'application et d'interprétation lorsqu'il faudrait, sous la pression des événements, y apporter des précisions rigoureuses. C'est ce travail de « réalisation » du Pacte qu'il importe maintenant d'examiner dans la dure réalité des faits complexes et le domaine mouvant de la politique. L'incident italo-grec de Corfou nous offre un exemple intéressant.

En 1913, à la suite de la seconde guerre balkanique, les frontières de l'Albanie avaient été fixées par les Grandes Puissances. Mais depuis la fin de 1918, l'occupation grecque au sud et l'occupation yougo-slave au nord rendaient ces limites incertaines. La Première Assemblée de la Société des Nations admit l'Albanie dans son sein et saisit le Conseil du problème de sa délimitation géographique. Mais comme le traité de Saint-Germain réservait aux Principales Puissances alliées et associées de déterminer les frontières de l'Albanie, le Conseil crut très justement ne pas pouvoir entrer en conflit de compétence avec la Conférence des Ambassadeurs. Comme les membres du Conseil sont avant tout des représentants de leurs gouvernements respectifs, ils ne peuvent pas s'emparer d'office des questions que ceux qu'ils représentent discutent ailleurs. Pour que la Société des Nations se développe normalement et utilement, il ne faut pas lui demander une politique aventureuse de « touche à tout », car elle n'est qu'une émanation d'Etats souverains, qui retiennent envers eux-mêmes la force suprême et la décision finale. Selon les règles mêmes du Pacte qui forme la charte fondamentale de sa compétence, elle ne doit s'emparer des différends politiques que lorsque les moyens ordinaires d'arrangement et d'accord se sont révélés inefficaces et mettent ainsi la paix en danger. La seconde Assemblée adopta cette façon de voir, tout en demandant au Conseil de nommer une

Commission pour veiller à l'exécution intégrale de la décision que prendrait la Conférence des Ambassadeurs.

Au mois de septembre 1921, le Conseil et l'Assemblée se préoccupèrent à nouveau du problème albanais. L'Albanie déclarait en effet que des troupes yougo-slaves avaient violé ses frontières et commis des actes de guerre sur son territoire. Les représentants des deux Etats furent entendus. A la date du 3 octobre, l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations reconnurent de nouveau qu'il appartenait aux principales Puissances alliées et associées de déterminer les frontières définitives de l'Albanie. En attendant la fixation des frontières, l'Assemblée conseilla à l'Albanie d'accepter la décision imminente de la Conférence des Ambassadeurs. Elle renouvela auprès du Conseil sa demande de constituer une Commission de trois membres qui pourrait, dès la fixation de la frontière, se rendre en Albanie et vérifier sur place l'exécution de la décision de la Conférence des Ambassadeurs. C'était une méthode de collaboration vigilante, empreinte d'une sage modération et d'un désir sincère de contribuer au raffermissement de la paix.

La Commission des Trois avait déjà été constituée mais n'était pas encore partie lorsque, au mois de novembre, le Gouvernement britannique saisit inopinément le Conseil en demandant brusquement d'appliquer à l'Etat serbo-croate-slovène les sanctions économiques, prévues par le Pacte en cas de rupture. Après avoir entendu le rapport du représentant britannique, le Conseil décida d'entendre les deux parties qui furent invitées à siéger en qualité de membres du Conseil pendant les délibérations. Mais au même moment fut communiquée au Conseil la décision de la Conférence des Ambassadeurs, confirmant le tracé des frontières de l'Albanie tel qu'il avait été établi à Londres en 1913, en y ajoutant certaines modifications. Dans ces conditions, les faits exposés se rapportaient au passé. Les deux Etats ayant accepté de se conformer à la décision mentionnée ci-dessus, les frontières de l'Albanie étaient désormais fixes et devaient être respectées sous les garanties, assurées par le Pacte aux membres de la Société des Nations. Les représentants des deux Etats déclarèrent également que ceux-ci entendaient vivre en relations de bon voisinage, ce qui impliquait qu'aucun d'eux ne ferait rien pour provoquer ou entretenir aucun mouvement de nature à troubler la paix intérieure de l'Etat voisin. Le Conseil fut heureux d'enregistrer l'attitude conciliante prise devant lui par les deux Gouvernements intéressés, mais chargea la Commission d'enquête, déjà nommée, de veiller sur place à l'exécution du nouvel accord et de s'efforcer d'établir entre la Yougo-Slavie et l'Albanie des rapports de bonne entente et de paix. Elle devrait en conséquence se tenir en relations avec la Commission de délimitation à toutes fins utiles et se mettre à la disposition des autorités locales pour faciliter l'évacuation de manière à éviter tout incident. Elle devrait aussi rechercher et indiquer au Conseil les moyens de faire

cesser les troubles actuels et proposer les mesures opportunes pour en éviter le retour.

La Commission arriva à Durazzo en novembre 1921. Son premier rapport, qui date du mois d'avril 1922, témoignait d'une véritable pacification, non seulement dans les rapports entre Albanais et Yougoslaves, mais aussi de l'intérieur même du jeune Etat. Il faisait des efforts notables pour se donner une législation, un système d'instruction publique et en général une organisation politique et économique moderne. En mai 1922, lors de la réunion du Conseil, lord Balfour chanta les louanges enthousiastes de l'œuvre de pacification accomplie.

La Société des Nations avait rempli avec autant de dignité que de ferme modération son rôle d'agent pacificateur entre deux nations, divisées par des malentendus et des incertitudes. Elle avait su s'acquitter de sa tâche sans ingérence prématurée et sans aucune atteinte inutile à la souveraineté des Etats et à la susceptibilité des peuples. Tout semblait donc s'arranger pour le mieux dans le meilleur des mondes lorsque tout d'un coup, le 27 août 1923, éclata la nouvelle de l'assassinat du général italien Tellini, chef de la Commission de délimitation des frontières albano-grecques, opérant avec quelques collaborateurs également italiens dans les environs de Janina, situé sur territoire grec, à proximité de la frontière albanaise. Ce meurtre causa en Italie une émotion d'autant plus légitime que la mission opérait pour le compte de la Conférence des Ambassadeurs, organe diplomatique suprême des Puissances alliées, et non pour le compte du Gouvernement de Rome. Celui-ci aurait pu s'adresser à l'organisme international de la Conférence des Ambassadeurs. Lors de l'assassinat du commandant Montalègre en Haute-Silésie, la France avait très sagement confié le soin d'une action répressive et réparatrice à la Commission interalliée et aux tribunaux militaires d'occupation. En Albanie l'on ne pouvait guère s'adresser à la Commission de délimitation puisqu'elle était tombée sous des balles mystérieuses à l'ombre du bois de Kakavia, ni aux tribunaux militaires d'occupation, car il n'en existait pas. Le sentiment national exacerbé du peuple italien, le désir de Mussolini de montrer par un geste symbolique la grandeur renouvelée et la force imposante de l'Italie dans les parages de cette mer Adriatique, peuplée des visions de magnificence de l'ancienne Rome et de Venise, porta le gouvernement italien à envoyer à Athènes un ultimatum. Le geste de Mussolini était assurément « promptissime ». L'ultimatum réclamait des excuses immédiates, la poursuite et le jugement des coupables sous le contrôle d'un représentant italien, leur condamnation à mort selon la loi du talion et une indemnité-pénalité de 50 millions de lire. Il posait nettement le principe de la responsabilité du Gouvernement grec en tant qu'autorité territoriale du lieu où le crime avait été perpétré. Le cabinet d'Athènes se permit de discuter les conditions posées dans l'ultimatum et ne les accepta que

partiellement. En même temps, il saisissait non seulement la Conférence des Ambassadeurs, mais également le Conseil de la Société des Nations. C'était une indication très nette qu'il entendait se placer sous la protection de ces deux institutions pour esquiver un tête-à-tête périlleux avec sa puissante voisine et rivale et ainsi transformer le différend italo-grec en une question internationale. La riposte du dictateur de Rome fut aussi prompte que mal choisie : Sans aucune autre action diplomatique, il fit occuper Corfou et les îles adjacentes après un court bombardement qui n'avait coûté la vie à aucun soldat, mais avait fait plusieurs victimes innocentes parmi de malheureux réfugiés d'Asie-Mineure, placés là sous la protection de la Société des Nations.

*
* *

Tout cela provoqua à l'Assemblée de la Société des Nations une exaltation extrême, peu favorable à une solution rationnelle des problèmes soulevés. Les imaginations surchauffées comparèrent l'ultimatum de Mussolini à l'ultimatum autrichien à la Serbie du mois de juillet 1914. On se rappelait tous les incendies, déchaînés en Europe par des attentats plus ou moins individuels dans les Balkans. L'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand n'avait-il pas été la dernière étincelle qui avait mis le feu aux poudres et failli faire sauter tout l'édifice européen? D'ardents pacifistes répétaient avec une farouche énergie que l'occupation de Corfou était un crime international plus grave que l'envahissement de la Belgique. L'Italie à Corfou était plus intolérable que l'Allemagne à Liège, parce qu'en 1914, le droit international n'existait pas, la Société des Nations n'étant pas encore née !

Pacifistes idéologues et antimilitaristes fougueux réclamèrent une nouvelle guerre que la Société des Nations mènerait contre l'Italie fasciste pour lui donner une bonne leçon. Cette ardeur contrastait avec l'indifférence totale des circonstances dans lesquelles l'incident de janvier s'était produit. Les coïncidences frappantes ne jetèrent aucun trouble dans l'âme des adversaires de l'Italie mussolinienne. D'après les premières nouvelles, les trois automobiles marchaient en cortège. L'automobile albanaise tient la tête et passe sans incident. L'automobile italienne suit, et tous ses occupants sont massacrés. Quant à l'automobile grecque, elle a une panne providentielle. Le Colonel Botzaris saisira l'occasion pour adresser un rapport circonstancié sur le mauvais état des automobiles militaires. Quand il arrivera, il trouvera les cadavres sur la route.

Les discussions au Conseil s'ouvrirent dans une atmosphère de fièvre, de nature à troubler les intelligences et donner une importance dangereuse à l'éloquence des passions. Au premier rang des belliqueux pacifistes se trouva le représentant de la Suisse qui avait bien précisé,

lors de son admission dans la Société des Nations qu'en aucun cas la moindre partie de l'armée suisse ne pourrait être affectée à une mission autre que la défense du territoire helvétique. Mr. Hymans, d'ordinaire si pondéré et fin, penchait presque pour une intervention maritime, tout en avouant que la Belgique ne fournira pas un seul bateau. Branting était également enclin à une intervention énergique dans les affaires parce qu'elles se passaient loin de son beau pays. Politis mit au service de la Grèce les magnifiques ressources spirituelles que lui a values une formation à peu près exclusivement française. Juriste distingué, esprit lucide et vigoureux, il avait vite acquis une autorité considérable. A Genève, il rivalisait avec Branting comme le grand homme des petits Etats. Mais il avait affaire avec une délégation italienne très forte d'où se détachaient deux figures de chefs : Salandra et Scialoja. Le premier incarne la sérénité souriante mais hautaine d'un sénateur de la Rome antique. Il cumule les doubles ressources du diplomate et du jurisconsulte. Avec des allures onctueuses, il laisse tomber froidement, à l'heure qu'il choisit, des paroles qui clouent sur place son interlocuteur. Lorsque Branting et Hymans esquissèrent une intervention dans le différend italo-grec, il demanda froidement : « Pourquoi voulez-vous vous solidariser avec la Grèce puisque, ni en Suède ni en Belgique, l'assassinat n'a été élevé à la hauteur d'une institution politique ? » A Branting qui menace d'élever une protestation au nom des petites Puissances, il riposte : « Je ne vous reconnais pas le droit de parler au nom des petites Puissances. » Scialoja est aussi un des personnages les plus en vue de l'Assemblée car il possède au plus haut degré la science juridique, la connaissance des hommes.

Lord Robert Cecil, avec sa flamme d'apôtre et son amour ardent de la paix et de la Grèce anglophile, courbant au-dessus de la table du Conseil son long buste déclara qu'après tout, ce ne serait pas du tout difficile d'amener l'Italie à résipiscence. Il n'y avait qu'à donner à la marine anglaise la police de la Méditerranée. Le bombardement et l'occupation de Corfou constituaient sans discussion possible une violation du Pacte de la Société des Nations qui, dans son article 10 garantit l'intégrité territoriale de ses membres et dans ses articles 12 et suivants fait à ceux-ci une obligation stricte de recourir à une procédure pacifique de conciliation ou d'arbitrage. Il fallait en particulier saisir le Conseil si les négociations diplomatiques échouent, avant de recourir à la violence. Pendant les délais, spécifiés pour l'utilisation des voies de pacification, tout acte de guerre est interdit. Il n'était donc pas douteux, aux yeux de Lord Robert Cecil, que l'Italie s'était rendue coupable d'une violation du Pacte et que le Conseil de la Société des Nations devenait immédiatement compétent pour en connaître et prendre les mesures appropriées à la faire cesser. Avant l'occupation de Corfou, on aurait pu discuter le point de savoir si l'affaire était ou non de nature à engendrer

un danger de guerre et si la Conférence des Ambassadeurs n'était pas seule compétente, à l'exclusion du Conseil de la Société des Nations. Mais du moment où il y avait eu agression contre une partie du territoire grec, le Conseil de la Société des Nations devenait compétent pour la totalité du litige, aussi bien pour l'assassinat du général Tellini, crime de droit commun qui devenait l'accessoire, que pour l'occupation de Corfou, crime de droit international qui devenait le litige principal.

A ces arguments, la délégation française, sous les ordres de M. Poincaré et la direction de Gabriel Hanotaux, opposa une attitude toute empreinte de modération. Fidèle au génie de clarté et de finesse de sa civilisation, elle ne nia pas la compétence de la Société des Nations. Elle fit simplement ressortir que dans les moyens de résoudre pacifiquement les difficultés internationales, il y a une sorte de hiérarchie qui se succède dans l'ordre chronologique. On doit d'abord s'efforcer d'arranger les choses par les moyens diplomatiques ordinaires. Ce n'est que quand ces moyens ont été en vain épuisés qu'il y a lieu de recourir à la Société des Nations. D'autre part, les Grecs prétendaient jouer la même partie avec deux jeux de cartes. Ils s'étaient adressés à la fois à la Conférence des Ambassadeurs et à la Société des Nations. Pourquoi ne pas suivre cette voie, qui avait déjà pour elle le précédent du conflit albano-yougoslave, où la coopération du Conseil et de la Conférence des Ambassadeurs avait donné d'excellents résultats ? Le Gouvernement français était sans doute animé du désir, très légitime du reste, de jouer un rôle de conciliation dans toute cette affaire et d'éviter à l'Italie une condamnation et des sanctions que le gouvernement de Rome n'aurait pas acceptées. Fallait-il, par une attitude plus passionnée que sage, forcer les représentants italiens à quitter la Société des Nations, en faisant dédaigneusement claquer les portes de ce temple de paix et d'entente qui risquait de se transformer en une foire d'empoigne ? L'on reprocha à la délégation française de faire de la politique, ce qui a toujours été le rôle des hommes d'Etat. La proposition britannique de donner la police de la Méditerranée à la marine anglaise, était bien une question de politique générale bien plus aventureuse que les vues modérées de la France. Evidemment, Corfou, de langue et de religion grecques, ancienne colonie de Corinthe, ancienne province byzantine, mais aussi ancienne colonie vénétienne où, après le grec, l'italie est la langue la plus répandue, Corfou, entre ses cyprès, est mieux qu'une base navale. Il est le signe de l'empire sur l'Adriatique, le seuil de l'Orient. L'ombre de Venise, casquée à la romaine, n'accompagnait-elle pas le dictateur italien dans son expédition brusquée sur Corfou ? Le geste de Mussolini devait tout particulièrement émouvoir la Grande-Bretagne, car de 1815 à 1863, les îles furent anglaises et administrées par un lord haut-commissaire, avec peu de succès d'ailleurs, puisqu'il y eut des révoltes, accompagnées d'exécutions capitales en 1822, en 1848 et en 1849. Mais

puisque le gouvernement de Rome acceptait la compétence de la Conférence des Ambassadeurs pour résoudre à l'amiable son différend avec la Grèce, pourquoi ne pas adopter la même attitude que lors du conflit albano-yougoslave ? Peu à peu, grâce à l'influence apaisante de la France et à la direction si habile, souple et efficace du vicomte Ishii, l'on se rangea à l'avis de M. Hanotaux et qui répondait parfaitement, à la fois aux exigences de la situation politique et à celles du Pacte. Alors on constata que ni la Conférence des Ambassadeurs, ni le Conseil de la Société n'étaient soucieux soit de proclamer leur compétence exclusive, soit de se dessaisir totalement. Ils s'entendirent pour collaborer en commun à une œuvre bienfaisante de pacification. Lord Robert Cecil, après quinze jours d'une attitude intransigeante qui lui valait les acclamations du public lorsqu'il montait à la tribune, s'est aussi rallié à cette thèse de simple bon sens. Nous pouvons ici saisir sur le vif le jeu très souple de la diplomatie britannique. A un moment, où Lord Robert Cecil n'était que le représentant de l'Afrique du Sud, il pouvait se permettre sans danger toutes les généreuses imprudences qui firent sur l'Assemblée une profonde impression, car elles étaient toujours désavouées par son cousin Lord Balfour. Mais ces deux notes faisaient un ensemble qui servait admirablement la diplomatie britannique. A l'époque du conflit italo-grec, lord Robert Cecil était membre du cabinet Baldwin et représentait l'Empire britannique. La politique extérieure de la Grande-Bretagne était dirigée par Lord Curzon qui supportait difficilement de n'être que chef du Foreign Office et de se trouver ainsi subordonné à Mr Baldwin. A plus forte raison n'était-il pas disposé à se laisser guider par les entraînements de Lord Robert Cecil. Il s'en servait comme d'un ballon d'essai, un instrument systématiquement employé par la politique anglaise en vue de sonder le terrain, avec le droit de le désavouer si la manœuvre ne semblait pas tourner à la grandeur de l'Empire. Si la France avait suivi Lord Robert Cecil dans ses propositions primitives, elle aurait tourné contre elle le sentiment de l'Italie qui aurait voué toute sa reconnaissance à Lord Curzon, décidé à ne pas se brouiller avec la Consulta. Le cabinet de Londres aurait ainsi non seulement sauvegardé sa situation à l'égard de l'Italie fasciste, mais aurait également fait subir à la diplomatie française un triple échec dans ses rapports avec le gouvernement de Rome, dans la politique de la Ruhr et dans son prestige pacifique à l'Assemblée, tandis que l'Angleterre se serait donnée, aux yeux du monde, l'attitude avantageuse de champion du droit. Ce mélange d'idéalisme apparent et de positivisme réel se manifeste dans les moindres détails. Cette manœuvre de pions de couleurs différentes est sans doute très habile au point de vue politique, mais elle met souvent les autres Etats dans une position d'infériorité. La diplomatie française, accusée à tort de faire de la politique, apparaît dans cette affaire, droite, unie, disciplinée. Elle fait l'effet d'un solo de

piston tandis que la diplomatie anglaise est un jeu compliqué d'orgues dont les sons enchanteurs vous entraînent comme un chant de sirènes.

La procédure adoptée se poursuivit à la fois à Paris et à Genève. Le Conseil de la Société des Nations et la Conférence des Ambassadeurs se tinrent au courant de leurs délibérations respectives. C'est ainsi que le premier de ces deux corps politiques, comptant dans son sein des hommes d'Etat sages et expérimentés, transmit à la Conférence des Ambassadeurs un certain nombre de suggestions pour le règlement du litige que celle-ci fut heureuse de s'approprier dans les résolutions qui allaient terminer le conflit italo-grec. Il ne s'agit pas ici de la conciliation opportune entre deux politiques rivales, mais de la collaboration consciente et voulue de deux organismes de paix et d'entente internationale. La concordance entre les résultats obtenus à Paris et à Genève, cette espèce de réplique que se donnent la Société des Nations et l'aréopage des grandes Puissances, cette sorte de partage des compétences entre la Ligue et la Conférence des Ambassadeurs constituent un procédé fécond de collaboration nouvelle pour la solution pacifique des litiges internationaux.

La Conférence des Ambassadeurs, en vue de résoudre le litige italo-grec, résultant avant tout d'appréciations divergentes sur des points de fait, eut recours à la procédure d'une enquête internationale. Ces commissions internationales présentent le grand avantage de servir de soupape de sûreté contre l'explosion des passions populaires, surexcitées par les faits et la contradiction des récits. Elles calment les esprits en annonçant une enquête par une commission présentant des garanties de compétence et d'impartialité. Elles préviennent ou dissipent aussi la contradiction des conclusions des enquêtes nationales, en substituant l'unité de l'enquête internationale à la pluralité des enquêtes nationales. Après examen, la commission d'enquête doit faire un rapport limité à la constatation des faits, en laissant à ceux qui ont organisé l'enquête une entière liberté pour donner aux constatations relevées telle suite qu'ils jugeront convenable.

Une Commission d'enquête, composée des représentants de France, Grande-Bretagne et Italie, et placée sous la présidence du Colonel Shiboya, attaché militaire de l'Empire du Japon à Paris, fut constituée à Janina le 17 septembre 1923. Le 22 du même mois, elle envoya une dépêche, mentionnant les très grandes difficultés d'aboutir à une conclusion nette, et relevant à la charge aussi bien des autorités grecques qu'albanaises des manques de diligence regrettables. Dans ces conditions, la Conférence des Ambassadeurs s'estima suffisamment édifiée pour procéder à une solution rapide du litige sans attendre le résultat définitif de l'enquête qui n'aurait sans doute pas pu jeter une pleine lumière sur ce drame sanglant.

Inspirée du souci légitime de terminer au plus vite une affaire

qui enflammait dangereusement les passions politiques et suscitait d'ardentes controverses, elle aboutit rapidement à une décision. La Grèce était condamnée à des excuses et à des cérémonies expiatoires. Les 50 millions de lires, exigés dans l'ultimatum du Mussolini, furent accordés à l'Italie qui avait déclaré ne pas vouloir se dessaisir de son gage territorial que contre un gage financier. Ces décisions furent violemment critiquées par une partie de l'opinion publique qui y vit une concession purement politique au profit d'une grande Puissance et au détriment d'une nation faible. En permettant à la Rome du fascio de remporter des avantages matériels, l'auguste aréopage de Genève semblait avoir fléchi dans sa mission du maintien de la paix et du respect de l'intégrité territoriale. Mais, tant à l'Assemblée qu'au Conseil, l'Italie avait dû entendre porter sur le geste promptissime qu'elle avait commis, des appréciations qui, pour s'exprimer en termes diplomatiques, n'en constituaient pas moins un blâme sévère. La sentence, pour être demeurée morale, n'en est pas moins une condamnation internationale solennelle d'un geste trop brusque en face d'un fait regrettable. La solution adoptée a écarté tout danger de conflit, non seulement entre la Grèce et l'Italie, mais aussi entre le Gouvernement de Rome et la Société des Nations menacée d'une scission dangereuse. Avec beaucoup de sagesse et d'esprit d'à-propos, le Conseil avait préféré une attitude de prudence à une démonstration aventureuse d'autorité aléatoire.

Le conflit italo-grec avait cependant soulevé un certain nombre de problèmes délicats au point de vue de l'interprétation et de l'application des principes généraux du Pacte. Le représentant italien n'ayant pas voulu consentir à ce que ces questions fussent tranchées ni par la Cour de Justice internationale à La Haye ni par le Conseil lui-même, il fut décidé qu'elles seraient renvoyées à un Comité de juristes, désignés par les Puissances représentées au Conseil.

La première question posée était celle-ci :

« Le Conseil, saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend, présenté par ce membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, doit-il, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée ? »

La réponse du Comité des Juristes à cette première question fut la suivante :

« Le Conseil, saisi par un membre de la Société des Nations d'un différend présenté par ce membre comme « susceptible d'entraîner une rupture », conformément aux termes de l'article 15 du Pacte, *ne doit pas*, avant tout autre examen, soit à la demande de l'autre Partie, soit

d'office, se prononcer sur le point de savoir si, dans l'espèce, une telle qualification est bien fondée.

« Le Conseil *peut,* à tout moment, apprécier la gravité du différend et régler en conséquence les modalités de son action. »

Cette solution mérite entière approbation.

En effet, il n'est pas possible de diviser, grâce à une formule juridique précise, les différends en ceux qui sont susceptibles d'entraîner une rupture et ceux qui ne méritent pas cette qualification. Cette question préjudicielle est tellement intimement liée au problème de fond, à la question principale, qu'il est pratiquement impossible de les séparer. Quelques exemples caractéristiques du passé jettent une vive clarté sur le problème.

Au début de l'incident franco-allemand de Casablanca en 1908, il était absolument impossible de dire de manière précise et certaine si le dissentiment des deux Puissances allait oui ou non entraîner une rupture, voire même amener une guerre. Il y avait trop d'éléments moraux et de passion nationale en jeu pour permettre un jugement certain. Tout portait à croire à une rupture. Or, l'Allemagne, changeant subitement sa manière de voir et revenant au sentiment de paix, rendit possible une solution pacifique du litige. Donc, ce qui au début semblait presque inévitablement amener deux grandes Puissances à un conflit aigu s'est arrangé le plus pacifiquement du monde par voie d'arbitrage parce que, en fin de compte, les deux Etats litigants étaient tous les deux décidés à maintenir la paix.

Un autre exemple s'est présenté immédiatement avant la guerre mondiale dans les rapports germano-russes. Le Gouvernement de Berlin envoya une note au cabinet de Saint-Pétersbourg lui demandant de suspendre toutes les mesures de mobilisation. Le Tsar répondit qu'il ne pouvait pas déférer à ce vœu, mais qu'il sauvegarderait le maintien de la paix jusqu'aux dernières limites et qu'il donnait l'assurance que pas un coup de fusil ne partirait du côté russe. Ce conflit était-il susceptible d'entraîner une rupture ? Du côté russe, il semble bien qu'il faille répondre négativement. L'Allemagne, d'autre part, affirmait qu'elle faisait tout pour la paix, tandis que dans la réalité des faits, elle était déjà décidée à la guerre. On ne peut donc pas chercher un critérium juridique précis pour déterminer dans la déconcertante complexité des événements qui parfois se précipitent dans une voie insoupçonnée, si un événement peut entraîner une rupture ou non. Tous les événements peuvent être exploités par un gouvernement de mauvaise foi pour faire surgir un conflit. Le tout est une question d'intention et d'espèce qui se lie de la façon la plus intime au conflit lui-même. La question préjudicielle et le problème de fond ne peuvent pas être dissociés. Si l'on impose au Conseil l'obligation de répondre *avant* tout examen si un conflit est de nature à entraîner une rupture, on le placera souvent

dans une situation excessivement délicate. Le Conseil sera certainement peu content de ce nouveau cadeau, le forçant d'exercer un droit d'appréciation des plus délicats.

Une autre raison plaide encore en faveur de la solution négative. Un différend, surgissant entre deux Etats, peut au début ne pas présenter un caractère faisant craindre pour la paix. Le Conseil, obligé de se prononcer là-dessus, répondra de bonne foi et avec toutes les apparences de la raison et de la perspicacité que le dissentiment ne fait pas courir de danger à la paix. Mais au cours de son évolution, les événements peuvent changer et les intentions des deux parties en cause se modifier. L'une d'elles croira peut-être trouver une occasion excellente de remporter un succès diplomatique, elle change de méthode, s'engage dans une voie de réclamations énergiques. L'autre partie, dans un mouvement d'humeur et de fierté nationale et froissée de ce changement, riposte avec une énergie non moindre. Le différend s'envenime, les passions s'exaspèrent des deux côtés et un conflit, menaçant la paix et susceptible d'entraîner une rupture, surgit inopinément. Ne serait-ce pas alors difficile pour le prestige et l'autorité du Conseil de se déjuger, de changer d'avis et d'expliquer à l'opinion publique son revirement, de la réveiller en sursaut après l'avoir endormie dans la tranquillité ? N'imposons pas aux membres du Conseil un rôle au-dessus des forces humaines au risque de détruire toute son autorité. L'histoire nous fournit des exemples innombrables sur l'impossibilité d'attribuer un caractère juridiquement et rigoureusement précis à des événements, faits de nuances fuyantes et délicates comme toute la vie humaine.

A la deuxième question, si le Conseil, saisi, conformément à l'article 15, paragraphe 1er, par un des membres de la Société des Nations, doit, soit à la demande d'une partie, soit d'office, surseoir à l'examen du différend quand, par une autre voie, se poursuit, du consentement des parties, la solution de ce différend, le Comité de Juristes donna la réponse qui suit :

« Quand un différend est, conformément aux termes de l'article 15, alinéa 1, porté devant le Conseil, à la requête de l'une des parties, alors que ce même différend fait déjà l'objet d'une procédure arbitrale ou judiciaire quelconque, le Conseil doit se refuser à procéder à l'examen de la requête.

« Si, d'accord entre les parties, la même affaire entre les dites parties se trouve avoir été précédemment portée devant une autre juridiction et s'y poursuit régulièrement ou se poursuit de même par une autre voie, il est conforme aux principes généraux du droit que le renvoi puisse être demandé et ordonné. »

Cette réponse mérite également approbation. Le Conseil a toutes les raisons les plus légitimes de ne pas vouloir se surcharger de travaux trop délicats ou inutiles. Agir autrement révélerait une intention net-

tement arrêtée de se transformer en un super-Etat, ayant le monopole exclusif d'évoquer devant lui tous les conflits.

Lorsqu'il s'agit d'engagements particuliers non contraires au Pacte, par exemple un engagement antérieur de recourir à une médiation ou à une Commission internationale d'enquête du genre Bryan-Knox, en cas de divergences de vues, l'on ne voit pas très bien pourquoi le Conseil attirerait d'office cette affaire à lui et pourquoi il ne différerait pas l'examen, à moins qu'il ne considère que la tournure des événements paraît menacer, de la façon la plus grave, le maintien de la paix. Dans ce cas, et sur la demande d'une des parties, il pourra examiner le différend soit d'accord avec un autre organe de paix, soit d'une manière indépendante (art. 11). Du moment qu'il y a menace de guerre, le Conseil a le droit, mais non l'obligation, d'examiner le litige même, contrairement au désir de l'une des parties en cause de surseoir à cet examen.

La troisième question était celle-ci :

« L'exception déduite de l'article 15, paragraphe 8, du Pacte, est-elle la seule exception d'incompétence tirée du fond, qui puisse être opposée à l'examen du Conseil ? »

A cela, le Comité répondit :

« Quand un différend, susceptible d'entraîner une rupture, est porté devant le Conseil à la requête de l'une des Parties, conformément aux termes de l'article 15, paragraphe 1er, le cas envisagé par le paragraphe de l'article 15 est le seul cas où le Conseil n'a pas à examiner le différend.

« Notamment, les réserves, généralement admises dans la plupart des Traités d'arbitrage, ne peuvent faire l'objet d'une exception opposable par l'une des parties.

« Le Comité croit utile de faire observer que, le cas échéant, le Conseil, en réglant les modalités de son action, devra tenir compte des engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix. »

Cette réponse semble également mériter pleine approbation, du moment qu'on l'interprète à la lumière de la question précédente.

Dans une quatrième question, on se demandait si des mesures de coercition, qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre, sont conciliables avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, quand elles sont prises par un Membre de la Société des Nations contre un autre Membre de la Société, sans recours préalable à la procédure prévue dans ces articles ?

Le Comité des Juristes crut devoir donner à cette question une réponse nuancée tenant compte de la complexité des faits :

« Ainsi des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les

termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

Il est en effet impossible de donner une réponse absolue à cette question qui peut comporter des situations excessivement complexes dans la réalité mouvante des faits. Disons d'abord que les représailles ne sont autorisées que pour une cause évidemment juste. Il faut que l'Etat qui y recourt soit en mesure de se plaindre d'une infraction à la légalité internationale commise par un autre Etat à son préjudice ou au préjudice de ses nationaux.

Il faut, en second lieu, que la réparation du tort subi ait été au préalable réclamée et refusée sans motifs plausibles. Il faut enfin, que l'on ait préalablement épuisé tous les moyens de rétablir l'ordre juridique violé. Cela revient à dire que l'emploi de la force ne se justifie que par son caractère de nécessité. Or cette nécessité n'apparaît qu'après épuisement des moyens d'accommodement amiable et pacifique.

D'autre part, il semble peu raisonnable de faire dépendre l'état de guerre de cette circonstance purement contingente que le pays attaqué par de véritables actes d'hostilité se défend plus ou moins. L'Etat, qui, pour en contraindre un autre à céder à ses exigences, bombarde et occupe une partie de son territoire, peut sans doute avoir le désir sincère — et très égoïste — de ne pas aller plus loin dans la voie des violences et de souhaiter que son acte demeure sans riposte de la part de l'adversaire. Mais cela ne dépend nullement de lui. Si, malgré son attente, l'adversaire riposte, c'est la guerre proprement dite, c'est-à-dire une lutte armée dont le début aura été précisément marqué par l'acte que son auteur a voulu pacifique et qui se révèle néanmoins comme acte de guerre, non pas à cause de la riposte reçue, mais en raison même de sa nature. Loin de préserver la paix, la déclaration de l'auteur des représailles qu'il n'entend pas procéder à un acte de guerre ne ferait, si elle était prise en considération, que la compromettre, car elle pousserait l'Etat attaqué à riposter pour s'assurer, en accusant le caractère hostile de l'agression, la protection de la Société des Nations, dont autrement il serait privé.

On ne saurait évidemment pas déterminer d'avance si un différend est susceptible d'entraîner une rupture. Mais, avant d'entrer en guerre, tout Etat doit observer la procédure rendue obligatoire par l'article 12 ; Il doit même y recourir aussitôt qu'un conflit prend une tournure telle qu'il peut conduire à une « rupture », par quoi il faut entendre non pas nécessairement la guerre, mais la brusque cessation des négociations. Il est de toute importance que les différends soient aplanis aussi vite que possible par une procédure pacifique et non pas seulement lorsqu'ils ont

atteint un degré d'acuité tel que la possibilité d'une guerre doive être sérieusement prise en considération.

C'est pourquoi le Pacte substitue dans tous les cas l'emploi des procédés pacifiques à l'usage de la force armée. Les Etats membres de la Société des Nations ne doivent recourir à l'emploi de la force armée que trois mois après l'achèvement de la procédure pacifique. S'ils en font usage, avant ce délai, ils violent manifestement le Pacte.

La *cinquième et dernière question* fut la suivante :

« A quelles conditions et dans quelles limites la responsabilité de l'Etat se trouve-t-elle engagée par le crime politique commis sur des étrangers sur son territoire ? »

Le Comité de Juristes résolut ainsi le problème posé :

« La responsabilité d'un Etat pour crime politique, commis sur la personne des étrangers sur son territoire, ne se trouve engagée que si cet Etat a négligé de prendre toutes les dispositions appropriées en vue de prévenir le crime et en vue de la poursuite, de l'arrestation et du jugement du criminel.

« Le caractère public reconnu que revêt un étranger, les circonstances dans lesquelles il se trouve sur le territoire de l'Etat entraînant pour celui-ci un devoir de vigilance spéciale à son égard. »

Cette solution est conforme à la fois à la raison et à la pratique.

La responsabilité juridique de l'Etat est basée sur cette idée fondamentale que tout fait qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.

Du moment qu'il était possible de prévoir les conséquences d'une action ou d'une inaction, l'on est responsable. La faute n'est pas nécessairement un défaut de *volonté*. Elle peut aussi être un défaut de *prévoyance*. Dans ce dernier cas, elle peut résulter ou d'une imprudence ou d'une négligence. L'imprudence marque plus particulièrement une *activité* fautive, la négligence une *inactivité* fautive. La possibilité de prévoir reste cependant la condition nécessaire et suffisante de l'existence d'une simple faute. Sans cette possibilité, il n'y a qu'un cas fortuit. Il faut pouvoir reprocher à l'inculpé un défaut de précaution et de prévoyance, de sorte qu'il y a exonération de responsabilité en cas d'erreur invincible.

En somme, toute infraction qui porte un préjudice à autrui oblige les auteurs à le réparer s'ils ont négligé les soins et précautions qu'ils pouvaient ou devaient prendre pour éviter le mal. Mais la négligence, fait d'inaction, n'est cependant pas l'équivalent d'un fait positif intentionnel.

La responsabilité de l'Etat est *directe* quand l'action ou l'inaction est le fait du gouvernement ou a lieu avec son autorisation.

La responsabilité est *indirecte* quand la faute est imputable ou à des fonctionnaires ou à de simples particuliers.

La responsabilité directe est naturellement autrement grave que la responsabilité indirecte.

S'il est impossible au gouvernement le mieux ordonné de maintenir intact le règne de la justice, il doit cependant prouver, pour être exonéré de toute responsabilité, qu'il a pris toutes les précautions nécessaires et utiles. Il doit avoir fait preuve de « due diligence ». L'insuffisance des mesures de protection est souvent une cause de responsabilité qu'on retrouve dans bien des cas dans les rapports entre la Turquie et l'Europe.

Si un crime politique est commis par des fonctionnaires de l'Etat, la responsabilité de l'Etat se trouve aggravée.

La faute est aussi lourde au cas où l'infraction a été perpétrée contre des étrangers, ayant un caractère officiel, par exemple des personnes, envoyées en mission. Dans un pareil cas, le gouvernement est tenu de prendre des précautions toutes spéciales correspondant aux difficultés de la situation et au rang élevé des étrangers. La mesure nécessaire de « due diligence » se trouve alors considérablement accrue. Jusqu'à présent, quand un délit a été commis contre les représentants d'un Etat étranger qui jouissent d'une protection spéciale, l'on a tenu le gouvernement territorial pour immédiatement responsable des actes délictueux des particuliers. Il y a à cela de nombreux exemples, parmi lesquels on pourra utilement citer les attaques contre le Consul d'Allemagne à Varsovie, 1901, ainsi que les assassinats des Consuls de France et d'Allemagne à Salonique, en 1876.

Dans le droit privé, c'est au réclamant qu'incombe en *règle générale* le fardeau de la preuve. Dans les rapports plus complexes des Etats, c'est au gouvernement, inculpé d'un manque de due diligence, qu'il appartient de se disculper et d'établir la parfaite correction juridique de son attitude. La perte du navire *Maine* en offre un exemple intéressant.

Quand, en 1898, le navire américain *Maine,* se trouvant dans un port de Cuba, sombra à la suite d'une explosion, le gouvernement de Washington attribua la cause de l'accident à un défaut de surveillance des autorités espagnoles à l'égard de leurs ressortissants. La guerre hispano-américaine en fut la suite. Dans la plupart des cas, l'on se contente aujourd'hui de satisfactions d'honneur plus ou moins étendues pour l'Etat et de réparations à titre pécuniaire en faveur des victimes.

Dans tout ce conflit italo-grec où les ambitions personnelles se sont quelquefois parées de devoirs internationaux et où des intrigues se sont déchaînées presque aussi ouvertement que dans les couloirs des Parlements, le Conseil de la Société des Nations, avec un sens pratique louable, avait su jouer un rôle modeste mais efficace dans le maintien de la paix. Au milieu de tant de conjonctures diverses, malgré la pression des amis et des adversaires trop zélés, par sa prudence et sa souplesse,

le Conseil avait montré combien les facteurs moraux et psychologiques peuvent avoir une influence considérable sur la solution pacifique des litiges internationaux. Si au point de vue juridique, l'organisation de la Ligue peut paraître rudimentaire comme ses attributions peuvent sembler vagues, il ne faut pas oublier que dans une œuvre de cette envergure, l'on ne peut pas prétendre dès le début à la perfection. Ces limitations sont naturelles et ne doivent pas nous inquiéter, puisque les quelques années d'existence de la Société ne sont qu'un « clignement d'œil dans l'éternité de l'évolution humaine ». Il faut lui accorder équitablement le temps nécessaire pour débrouiller peu à peu l'écheveau confus des affaires difficiles et poursuivre avec une prudente ténacité son œuvre politique de conciliation et d'apaisement international.

Le Conseil s'était également révélé une sorte de directoire politique où chacun des Etats conservait son indépendance et sa personnalité historique, où chacun des membres représentait son pays et y défendait sa politique. Il n'est pas un Super-Etat avec responsabilité gouvernementale vis-à-vis de l'Assemblée, mais une conférence diplomatique restreinte où les membres sont liés par les instructions de leurs gouvernements et ne possèdent pas un pouvoir de représentation personnelle. C'est pourquoi le rendement de la Société des Nations est conditionné par l'état des relations entre les gouvernements et l'autorité mrale et intellectuelle des hommes qui composent le Conseil et sont délégués à l'Assemblée. Espérer autre chose à l'heure actuelle serait verser dans un verbalisme international et dans une pure idéologie dont les déceptions inévitables laissent toujours dans l'âme des peuples des meurtrissures douloureuses et un scepticisme destructif. La Société des Nations n'est pas en mesure de calmer toutes les angoisses et de réaliser tous les espoirs. Mais elle est un procédé utile de solution pacifique des litiges internationaux, une méthode salutaire de collaboration internationale et de compréhension mutuelle. Son mécanisme est encore assez faible à cause des faiblesses de la nature humaine et des défaillances intellectuelles et morales des gouvernements et des peuples. Mais en dépit de toutes ces imperfections, c'est un organe utile, susceptible de perfectionnements successifs et d'améliorations bienfaisantes, à la réalisation desquels chacun de nous doit contribuer par des efforts nouveaux. *Last but not least,* la Société des Nations est un grand idéal qui voudrait constituer les forces morales du monde en une force internationale pour le maintien de la paix et la sauvegarde de la justice et qui voudrait faire représenter en elle tout ce qu'il y a d'universellement juste, vrai et beau dans la civilisation de chaque Etat particulier. Egalement éloignée des chimères décevantes des idéologues aveugles et des brutalités meurtrières des adorateurs hérétiques de la force, la Société des Nations nous montre que le respect et la compréhension mutuelle des peuples n'augmenteront qu'au fur et à mesure que le nombre des hommes

éclairés croîtra sur la terre et que les violations du droit ne deviendront de plus en plus difficiles que si le droit parvient un jour à être la force par l'adhésion sincère et efficace du plus grand nombre d'Etats.

V. — Les Sanctions

Pour assurer l'exécution de chacune des décisions prises, pour protéger la paix du monde contre les violations du droit des gens, il ne suffit pas de compter sur l'engagement d'honneur ou la moralité parfaite des parties contractantes. L'expérience a démontré la nécessité de garanties moins platoniques et plus comminatoires. Dans le domaine international comme à l'intérieur des frontières, le droit exige des sanctions efficaces pour briser l'opposition des récalcitrants et imposer son autorité au besoin par la force. Dans la plupart des cas, la difficulté ne consistera pas à imaginer des sanctions utiles, mais de les rendre efficaces dans l'âpre mêlée des intérêts divergents.

Dans l'article 16, le Pacte de la Société des Nations a cru devoir édicter les sanctions suivantes contre l'inexécution des sentences ou l'inobservation des recommandations.

« Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

« En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires ou navals par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

« Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

« Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion

est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil. »

Pour compléter ces dispositions, l'Assemblée vota, le 4 octobre 1921, un certain nombre d'amendements qui ne sont pas encore entrés en vigueur, mais qui révèlent les tendances nouvelles qui inspirent les Membres de la Société. Ainsi, la dernière partie du premier alinéa de l'article 16 du Pacte fut rédigée comme suit :

« Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre les personnes résidant sur le territoire de l'Etat en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les personnes résidant sur le territoire de cet Etat et celles résidant sur le territoire de tout autre Etat membre ou non de la Société ».

L'Assemblée adopta également l'insertion d'un nouvel alinéa qui deviendrait ainsi le second alinéa de l'article 16 :

« Il appartient au Conseil d'émettre un avis sur le point de savoir s'il y a ou non rupture de Pacte. Au cours des délibérations du Conseil sur cette question, il ne sera pas tenu compte du vote des Membres, accusés d'avoir eu recours à la guerre et des Membres, contre qui cette guerre est entreprise. »

L'Assemblée fit également sien l'amendement suivant qui prend place comme le troisième alinéa de l'article 16 :

« Le Conseil doit notifier à tous les membres de la Société la date à laquelle il recommande d'appliquer les mesures de pression économique visées au présent article. »

A l'ancien second alinéa, l'on ajouta la résolution suivante :

« Toutefois, si le Conseil jugeait que, pour certains Membres, l'ajournement, pour une période déterminée, d'une quelconque de ces mesures dût permettre de mieux atteindre l'objet visé par les mesures mentionnées dans le paragraphe précédent, ou fût nécessaire pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qu'elles pourraient leur causer, il aurait le droit de décider cet ajournement. »

L'Assemblée adopta également, le 4 octobre 1921, la résolution suivante :

« Les résolutions et les propositions d'amendement à l'article 16 adoptées par l'Assemblée, tant que les amendements ne seront pas mis en vigueur, dans la forme voulue par le Pacte, constituent des directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux Membres de la Société en vue de l'application de l'article 16. »

L'article 16 est sans doute un des principaux éléments du système juridique du Pacte, qui serait par trop imparfait s'il ne trouvait pas sa garantie dans des sanctions efficaces contre les Etats qui ne rempliraient pas leurs obligations.

D'un autre côté, il n'y a pas de doute que l'application de l'article 16 donne lieu à des problèmes nombreux, complexes et d'une solution difficile.

L'universalité ou la presque universalité de la Société des Nations ne s'étant pas encore réalisée, une application très rigide de l'article 16 ne se heurterait pas seulement à de très grands obstacles, mais pourrait mettre les Etats, membres de la Société, dans des situations fort difficiles. C'est pourquoi l'on a cru devoir recommander des solutions qui, dans la phase actuelle de la Société des Nations, tiennent compte le plus possible des réalités. Or, la réalité est que les sanctions envisagées dépassaient le niveau des sacrifices, que les Gouvernements et les peuples sont actuellement enclins à consentir pour la sauvegarde du droit et des intérêts communs. Au rêve idéologique d'une paix perpétuelle a promptement succédé le retour à la politique d'intérêt national, entendue souvent d'une manière très étroite. Les Gouvernements se sont tout d'un coup aperçus des risques, attachés à des obligations dont ils semblent n'avoir pas saisi au début toute la portée pratique. La crainte des responsabilités les a rapidement amenés à reprendre, sous forme d'interprétation, les engagements qu'ils avaient contractés avec une certaine légèreté.

Les sanctions prévues par l'article 16 sont, les unes d'ordre économique, les autres d'ordre militaire. Envisageons d'abord les premières.

L'idée qui vient tout naturellement à l'esprit dès le début, est de savoir dans quelles conditions il y aura lieu à sanctions. A cet égard, la commission du blocus a exprimé l'opinion que, sous réserve de la disposition spéciale prévue à l'article 17, les mesures économiques, mentionnées à l'article 16, ne sont applicables qu'au cas spécifique visé dans ledit article. Des mesures économiques, comme moyen, non seulement de mettre fin à des hostilités, mais encore de les prévenir ou d'assurer l'exécution des sentences arbitrales, peuvent être envisagées aussi dans d'autres cas, par exemple dans les situations auxquelles se réfèrent les dispositions de l'article 10, de l'article 11, 1er alinéa, de l'article 17, 4me alinéa, etc... Mais dans ces situations, l'application des mesures économiques n'a pas le caractère d'une sanction obligatoire, comme dans l'hypothèse, envisagée par l'article 16. Celle-ci se réalise « si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 ». Il y aura par conséquent lieu à l'application obligatoire des sanctions économiques prévues par l'article 16 quand un Membre de la Société recourt à la guerre :

a) Sans avoir soumis, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil, un différend susceptible d'entraîner une rupture (article 12, 1er alinéa) ; *b*) Sans avoir laissé expirer un délai de trois

mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil (article 12, 1er alinéa) ; *c*) Contre un Membre de la Société qui se serait conformé à la sentence des arbitres (article 13, 4me alinéa) ; *d*) Contre un Membre de la Société qui aurait accepté un rapport du Conseil, délibéré à l'unanimité, ou une résolution de l'Assemblée adoptée dans les conditions de majorité visées par le dernier alinéa de l'article 15 ; *e*) Contre un Etat, lorsqu'il s'agit d'un différend que le Conseil reconnaît relever de la compétence exclusive de cet Etat (art. 15, paragraphe 8).

Enfin, il y a lieu à l'application obligatoire des sanctions économiques de l'article 16 dans les cas visés au 1er et au 3e alinéa de l'article 17, soit qu'un Etat étranger à la Société et qui aurait eu recours à la guerre, accepte de se soumettre aux obligations qui s'imposent aux Membres aux fins du règlement d'un différend, soit qu'un Etat qui n'est pas Membre de la Société refuse d'accepter lesdites obligations.

Un second point d'une grande importance pour une juste interprétation de l'article 16, est celui qui a trait à la déclaration contenue dans le 1er alinéa de l'article même d'après laquelle l'Etat membre de la Société qui recourt à la guerre contrairement aux stipulations des articles 12, 13, 15, « est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société ». Mais à qui appartiendrait-il de décider s'il y a lieu ou non à sanction ?

L'article 16 ne contient pas de stipulations précises sur le point de savoir, s'il appartient à la Société ou à chaque Membre de déterminer si un Etat s'est rendu coupable de rupture du Pacte selon les articles 12, 13 et 15. Il y a des cas où la question peut être très délicate à résoudre.

Pour écarter tout doute à ce sujet, la première Assemblée a nettement indiqué qu'il appartient à chaque membre d'examiner si les conditions d'une exécution internationale existent. Elle souligna aussi la distinction entre *l'acte de guerre* et *l'état de guerre* et prit les résolutions suivantes :

« L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un Etat de guerre. Il ne fait que donner aux autres Membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'Etat en rupture de Pacte. Mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique.

« Il appartient aux différents Membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux Membres, en vertu de l'article 16, découlent directement du Pacte, et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités. »

Comme l'a dit M. Motta : « Il est bien reconnu qu'aussi longtemps que nous n'aurons pas délibéré d'une manière définitive, chaque Etat

reste libre de juger dans chaque cas particulier si les circonstances se réalisent dans lesquelles le blocus doit jouer. Il va sans dire que la question n'est pas préjugée par le fait de savoir si cet état de droit sera un état définitif. Il se peut parfaitement que l'Assemblée plus tard envisage d'autres solutions, arrive à d'autres conceptions, mais la conception provisoire est celle-ci : chaque Etat est juge de l'application du blocus. » Lord Robert Cecil abonda dans le même sens. « D'après le Pacte, chaque Etat est libre de dire si, en âme et conscience, il a la conviction que cette arme économique doit être appliquée... Mais dès que cet Etat a acquis la conviction que l'arme économique doit être employée, il doit agir et cela sans réserves. »

Cela revient à dire que la mise en œuvre des obligations du Pacte demeure soumise à la bonne volonté et à la bonne foi de chaque Membre. La Société n'a aucun organe de compulsion, ayant compétence pour édicter des mesures d'application. Dans chaque cas particulier, il faudra que les organes constitutionnels, le Gouvernement et le Parlement, apprécient l'existence de l'obligation et la reconnaissent. Il n'y a aucune sanction pour assurer la mise en action des sanctions. L'on a justifié cette solution en disant que l'acte unilatéral de l'Etat fautif n'est pas suffisant pour créer un état de guerre qui, d'ailleurs, pour la plupart des Membres de la Société, serait une simple fiction. L'on a également fait valoir que l'idée fondamentale qui inspire le Pacte, c'est d'éviter les guerres et de les remplacer par des moyens pacifiques de règlement des différends internationaux ou par des sanctions moins violentes, telles que les sanctions économiques. Etant donné cette idée fondamentale, il ne semble pas rationnel d'attribuer à l'acte unilatéral d'un Etat fautif le pouvoir de déterminer automatiquement un état général de guerre dans le monde ; ce n'est évidemment pas l'intérêt des Membres de la Société d'être obligés, dès le premier moment, de se considérer en guerre avec l'Etat fautif et de tirer de cet état de guerre toutes les conséquences que comporte le droit international. Il semble, au contraire, plus conforme aux hautes fins que poursuit la Société des Nations, de laisser aux Membres de la Société une certaine latitude pour l'application des sanctions de l'article 16, en ce sens qu'au début ils pourraient se contenter d'exercer une pression d'ordre économique susceptible d'être, en cas de besoin, graduellement accentuée et aggravée. Ils pourraient ne se déclarer en état de guerre véritable que dans le cas où l'Etat fautif persisterait dans son attitude violatrice du Pacte. Ce principe est aussi en harmonie avec l'esprit public et avec le fait que l'article 16 ne reconnaît à aucun organe de la Société des Nations le pouvoir de décider d'une manière obligatoire pour tous les Membres qu'un Membre est en rupture de Pacte, ce qui ne serait pas compatible avec les droits de souveraineté des différents Etats.

Pourtant, il serait vain de méconnaître les difficultés qui naissent de l'application du principe fondamental que nous venons d'énoncer. Il peut y avoir, et il y aura certainement, dans les divers pays, des différences dans l'appréciation des faits, qui constitueraient une rupture du Pacte au sens de l'article 16. Des doutes très sérieux peuvent s'élever sur la question de savoir, qui a commis les premiers actes de guerre, ou si l'Etat qui vient d'être l'objet d'une agression s'est conformé ou non à une recommandation unanime du Conseil. Ce ne sont pas là les seules difficultés. Les initiatives isolées, tendant à déclencher immédiatement l'action économique, sont également capables de produire des effets très nuisibles pour les Etats mêmes qui prennent ces initiatives tout en n'ayant pas d'effets appréciables sur l'Etat en rupture de pacte. Elles peuvent, en outre, donner lieu à de graves dissentiments entre les Etats qui appliquent l'arme économique et les Membres de la Société qui tardent à le faire. Il s'agit, par conséquent, de concilier, d'une part la liberté et l'indépendance des Etats relativement à la constatation de la rupture de pacte, d'autre part, la nécessité manifeste de mettre d'accord les Membres de la Société sur la réalité de la rupture effective du Pacte au sens de l'article 16 et de coordonner leurs actions suivant un plan commun.

La procédure adoptée pour arriver à la constatation de l'application de l'art. 16 est la suivante :

Tout membre de la Société a la faculté, et le Secrétaire général a le devoir de saisir d'urgence le Conseil de tous cas de rupture du Pacte ou de l'avertir du danger d'une telle rupture.

Au reçu de la demande d'un Etat ou de l'avertissement du Secrétaire général, le Conseil se réunira dans le plus bref délai possible. Il convoquera les Etats en conflit et ceux qui sont voisins de l'Etat fautif, ou ceux qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques, ou ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application de l'article 16.

Si le Conseil est d'avis qu'un Etat est en rupture de Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis, sera transmis d'urgence à tous les Membres de la Société avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet acte sera donnée la plus large publicité.

Il faut bien mettre en évidence que le Conseil ne doit pas prendre une décision sur la question de savoir s'il y a rupture du Pacte. Il ne doit émettre qu'un simple avis. C'est la grande autorité morale du Conseil, fortifiée par la présence des Etats intéressés, qui doit conférer à son avis la force de conviction nécessaire pour amener l'accord entre les Membres de la Société et pour les décider à une action commune. En présence de l'avis du Conseil, jugeant qu'un Etat est en rupture de Pacte, il sera bien difficile aux Membres de la Société de se

soustraire à l'exécution de leurs engagements. Mais si une décision unanime du Conseil exercera toujours une grande influence morale sur l'attitude des autres membres, des considérations politiques pourront parfois empêcher le Conseil lui-même d'arriver à une recommandation unanime. La règle de l'unanimité permet à n'importe quel membre du Conseil de mettre un *veto* à l'action collective de la Société. Dans un conflit, auquel une des grandes Puissances attache une importance considérable et surtout dans un litige qui affecte directement les intérêts des grandes Puissances, le Pacte ne permet point de présager une solution efficace, car il se distingue par ses imprécisions nombreuses et voulues pour mieux faire ressortir son caractère politique.

Le droit s'exprime par des formules tranchantes, nettes, précises, tandis que la politique se complaît dans des formules ondoyantes et souples, qui reflètent les complexités de la vie journalière. Dans la réalité des faits on n'impose rien au Conseil. On lui laisse la plus grande liberté, en se fiant à sa sagesse, son ingéniosité et sa discrétion. Les hommes qui mèneront la barque de la Société à travers tous les écueils de la politique ont la plus grande liberté pour prendre conseil des circonstances variables où les intérêts divers de leurs Etats sont en jeu. Ce qui domine dans tout le mécanisme de la Société, c'est la souplesse ondoyante, l'absence de toute rigidité automatique et de toute concision juridique. Tout se fonde sur la conscience morale et l'esprit de devoir. On suppose la vertu, mais on n'en garantit pas l'existence. L'on espère fonder le règne de la justice, de l'impartialité et de la solidarité internationale, mais rien ne garantit efficacement que la souplesse ne se transforme en arbitraire et la liberté en égoïsme étroit. L'histoire nous enseigne malheureusement depuis longtemps que les obligations morales s'oublient facilement au moment même où l'on devrait y faire honneur parce que l'intérêt général, diversement compris, ne fait efficacement mouvoir les Etats que dans la mesure où il affecte leurs intérêts particuliers. Si le Pacte reste vague et estompé, n'en faut-il pas chercher l'explication dans le fait que des hommes d'Etat prudents ne veulent pas s'unir dans un engagement absolu d'agir dans des circonstances, qui peuvent paraître préjudiciables à leurs intérêts particuliers ou injustes à leur conscience personnelle ? Les Etats désirent au fond conserver à tout moment le contrôle suprême de leurs destinées. D'ailleurs l'idée de justice est aussi très litigieuse, car les Etats ont une tendance invétérée à confondre leurs droits et leurs intérêts. D'autre part, comme les intérêts sont variables, il est sans doute sage de ne pas attacher une importance absolue à un engagement absolu, pris à l'avance, parce que en définitive le fonctionnement des organes de paix dépend toujours du bon vouloir des gouvernements intéressés. Bien souvent ce n'est que lorsque le litige est né qu'on peut en entrevoir toute sa gravité et apprécier véritablement ses conséquences entières.

Une fois que le Conseil aura constaté l'existence d'une rupture du Pacte, il s'agira de savoir à quel moment appliquer les sanctions et par qui les faire appliquer.

Etant donné qu'il est nécessaire, dans l'intérêt général, que l'arme économique soit efficace, et qu'il faut pour cela centraliser les efforts et adopter un plan commun d'action, il convient que le Conseil fixe la date à laquelle les mesures en question devront être prises et qu'il notifie cette date à tous les Membres de la Société. C'est ce que l'Assemblée a compris en prenant la résolution suivante : « Le Conseil recommandera la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique, visée à l'article 16, et notifiera cette date à tous les Membres de la Société ».

Il est vrai que l'article 16, premier alinéa, emploie le mot « immédiatement », mais cette expression doit se concilier, selon la nature des choses et le bon sens, avec le délai nécessaire et indispensable pour l'adoption et la mise en action d'un plan commun. Il serait excessif que tous les Etats, adhérant à la Société, puissent se trouver brusquement en guerre avec un autre Etat récalcitrant et qu'ils soient tenus de rompre toutes relations commerciales et financières avec le délinquant. De pareilles mesures sont bien moins urgentes que les sanctions militaires. Dans bien des cas, elles seraient non seulement superflues, mais encore nuisibles à qui les emploie et indifférentes à celui contre lequel elles sont dirigées. La diversité de leurs résultats et l'incertitude de leurs incidences invitent à ne pas les appliquer sans un examen attentif préalable. Il ne faut pas causer des perturbations considérables chez certains Etats qui veulent loyalement faire honneur à leur signature ou citer les Etats qui auraient donné leur signature trop légèrement, à invoquer, pour se dégager d'obligations toujours gênantes et parfois injustes, des prétextes ruineux pour l'autorité de la Ligue. Les sanctions économiques demandent des délibérations préalables du Conseil pour les adapter, en pleine connaissance de cause et après mûre réflexion, aux circonstances très variables de la vie économique internationale. Autrement elles risqueraient, à cause de la soudaineté de leur déclenchement, de rester partiellement inopérantes ou même de profiter à l'Etat provocateur.

L'Assemblée, après avoir proclamé qu'au point de vue théorique tous les Etats doivent être sur le même pied pour l'application des mesures de pression économique et doivent être traités avec l'impartialité la plus absolue, a vite reconnu que dans la pratique, il faut y apporter des modalités importantes. Ainsi les Etats qui sont limitrophes ou à proximité de l'Etat violateur du Pacte peuvent avoir à prendre des mesures particulières, dont il serait peu nécessaire ou même tout à fait inutile d'exiger l'adoption par d'autres Membres de la Société.

D'un autre côté, il est bien évident que, pour certains Etats, une participation complète et immédiate aux mesures du blocus économique

pourrait, à cause de l'insuffisance des ressources naturelles et de la position géographique de ces Etats, impliquer pour eux de graves dangers, surtout si l'Etat bloqué était un Etat d'une grande puissance économique et avec qui les Etats dont il est question entretiennent ordinairement d'étroites relations commerciales.

C'est pourquoi l'on a estimé, non sans raison, qu'il faliait tenir compte, dans une certaine mesure, des conditions et des exigences particulières de certains pays et qu'il pourrait y avoir des situations dans lesquelles il serait reconnu opportun d'ajourner en tout ou partie, pour certains Etats et pour des périodes déterminées, la mise en action effective des sanctions économiques, prévue par l'article 16. Par là, on n'a pas voulu porter atteinte au principe fondamental que tous les Membres de la Société sont également tenus d'observer les obligations du Pacte. Seulement, l'on a admis que l'application des mesures économiques pourrait se faire dans des circonstances données avec une certaine graduation, non pas dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt général du succès de la pression économique sur l'Etat fautif. Il se pourrait, entre autres choses, qu'en vue de la situation particulière d'un Etat la rupture de toutes les relations de cet Etat avec l'Etat fautif pousserait ce dernier à des actes, nuisibles au succès de l'action commune de la Société, par exemple à s'emparer de certains points stratégiques du premier Etat.

Il a été soutenu que cette solution est contraire au principe énoncé au premier alinéa de l'article 16, c'est-à-dire que les Membres de la Société s'engagent à rompre « immédiatement » toutes leurs relations avec l'Etat fautif. Alors, pour mettre le Pacte en harmonie avec les possibilités présentes, on a cru nécessaire d'interpréter l'expression « immédiatement », employée par l'article 16, dans le sens que l'acte violateur du Pacte du Membre fautif a pour effet de faire naître *une obligation immédiate* des Membres de la Société de rompre leurs relations avec l'Etat fautif, sans pour cela empêcher que, dans l'ordre chronologique, certains Etats puissent être déliés, par un commun accord et dans un intérêt général, de *l'exécution immédiate de cette obligation*. En interprétant le mot « immédiatement » selon la nature des choses et le bon sens, sinon d'après le texte, on est par conséquent amené à retenir que l'exécution de l'obligation doit avoir lieu sans aucun retard lorsque, au point de vue du but commun à atteindre, cette exécution s'impose.

Lors de sa session en 1921, l'Assemblée tomba d'accord sur un certain nombre de résolutions, qui atténuent les sanctions économiques au point de les rendre dans certains cas illusoires. Elle a interprété le Pacte de telle sorte que les sanctions sont subordonnées à des délibérations préalables du Conseil et qu'elles semblent s'évanouir dans la faculté de se dérober aux recommandations du Conseil. Il fut ainsi

décidé qu'il n'est pas opportun de décider d'avance toutes les mesures économiques, commerciales et financières à prendre dans chaque cas d'application de pression économique. Le cas échéant, il appartiendra au Conseil de recommander aux Etats Membres un plan commun d'action.

La rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de mission. Les relations consulaires pourront éventuellement être conservées. Dès la mise en vigueur des sanctions, il se produit évidemment une situation qui n'est pas compatible avec le maintien des relations diplomatiques. Mais, si l'état de guerre n'est pas expressément déclaré, il n'a pas été considéré comme impossible de se limiter en premier lieu au rappel des chefs de mission. Cette mesure produirait vraisemblablement une certaine impression, spécialement si elle était adoptée simultanément par les divers membres de la Société. On pourrait donc, dans un premier moment, avoir intérêt à maintenir des représentants diplomatiques d'un ordre moins élevé, dans l'espoir que l'Etat fautif pourrait changer d'attitude. S'il n'y a pas un état de guerre déclaré, le maintien provisoire des consuls peut être utile en vue d'un changement d'attitude de l'Etat en rupture de Pacte.

En ce qui concerne les parties plus essentielles des sanctions de l'article 16, c'est-à-dire l'interruption des relations commerciales ou financières et l'interdiction de tous rapports et de toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les peuples de l'Etat bloqué et des autres Etats, le mot « nationaux » employé dans l'article 16, a soulevé de graves questions. Il a été soutenu à l'Assemblée que le mot « nationaux » doit être interprété comme synonyme d' « habitants », dans le sens qu'un Membre de la Société ne sera pas tenu d'interdire sur son propre territoire les rapports de ses nationaux avec les nationaux de l'Etat fautif. L'interdiction des rapports, d'après cette interprétation, devrait jouer de sol à sol, d'Etat à Etat, et non pas à l'intérieur des Etats. Une interprétation contraire créerait des situations extrêmement difficiles, surtout dans les pays dont la population comprend une grande proportion d'étrangers.

D'autre part, en ce qui concerne les relations humanitaires, c'est un point acquis qu'elles seront continuées. L'Assemblée a expressément déclaré que l'interdiction de tous rapports commerciaux ou autres entre les habitants des pays Membres de la Société et les habitants du territoire de l'Etat fautif ne comprenait pas les relations humanitaires qui peuvent subsister.

La Commission internationale du blocus, spécialement créée pour étudier ces problèmes délicats, a proposé de préparer et de reviser de temps en temps une liste de toutes les marchandises, considérées comme d'une utilité primordiale en temps de guerre. Aucune dérogation ne pourrait être accordée en ce qui concerne les marchandises figurant sur

cette liste qui constituerait, en même temps, une liste de contrebande. A cette affirmation de principe, on s'est contenté d'objecter qu'il serait prématuré de dresser dès à présent une liste de ce genre. Il s'agit en effet de mesures qui sont évidemment de celles qu'on ne saurait préciser d'avance et dont les détails dépendent de circonstances de temps et de lieu difficiles à prévoir exactement et de la situation particulière de l'Etat qui pourrait être l'objet d'une pression économique.

Pour assurer l'interruption des rapports dont il est fait mention au premier alinéa de l'article 16, il sera également utile de soumettre la correspondance et tous les autres moyens de communication à une réglementation spéciale. La nécessité d'une telle mesure est démontrée par l'expérience de la dernière guerre mondiale.

Pour l'application des sanctions économiques, il peut être nécessaire de recommander des mesures particulières à certains Etats. Parmi ces mesures particulières, il faut mentionner spécialement celle du blocus effectif qu'on aurait à imposer au littoral de l'Etat fautif. Si l'on décidait d'avoir recours à une telle mesure, il appartiendrait au Conseil, aux termes du paragraphe 2 de l'article 16, de recommander quelles forces navales devraient être employées et quels Membres de la Société il conviendrait de charger des opérations du blocus. Si l'application du blocus économique se prolongeait, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises. La suppression du ravitaillement de la population de l'Etat fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement au cas où les autres mesures disponibles seraient clairement insuffisantes.

Une question délicate à résoudre est celle de savoir, comment on pourra employer l'arme économique lorsque l'Etat en rupture de Pacte aura pour voisin un Etat ne faisant pas partie de la Société et, en général, quelle devra être l'attitude à prendre envers les Etats qui ne sont pas Membres de la Société.

En ce qui concerne les Etats qui ne sont pas Membres de la Société mais qui sont des Etats exportateurs ou des Etats dont le territoire est limitrophe de l'Etat fautif, le Conseil fera sans doute tous les efforts possibles pour conclure des accords qui assureraient la collaboration au moins passive de ces Etats aux mesures qui seraient prises. L'on n'a pas cru nécessaire et convenable de faire, dès à présent, des déclarations sur les mesures qui pourraient être adoptées au cas où l'on ne saurait arriver à des accords. C'est donc au Conseil d'aviser dans chaque cas particulier aux moyens opportuns d'empêcher que l'emploi de l'arme économique ne soit rendu vain par le fait d'Etats ne faisant pas partie de la Société et de proposer à ce sujet les mesures opportunes aux Membres de la Société.

Dans cette tâche délicate, il pourrait dans certaines hypothèses se heurter à d'insurmontables difficultés. Si le blocus économique peut

certainement s'appliquer à un Etat non membre de la Société, il sera d'autre part très difficile de trouver un titre juridique valable pour contraindre cet Etat à rompre toutes les relations économiques, financières et personnelles avec un autre Etat en rupture du Pacte. Il faudra donc régler la matière dans chaque cas précis au moyen de négociations directes sur le terrain mouvant et instable des intérêts et passions politiques. Ceci est d'autant plus inquiétant que la Société des Nations ne comprend pas encore ni la Russie, ni l'Allemagne, ni les Etats-Unis. En cas de refus des Etats-Unis de se ranger bénévolement du côté de la Société, la situation deviendrait particulièrement délicate, puisqu'il s'agit d'une grande Puissance avec d'immenses ressources économiques et une force politique de tout premier ordre. Le refus du gouvernement de Washington de prendre part à ou de permettre les mesures, recommandées par la Société des Nations, équivaudrait presque à les rendre inefficaces.

Le blocus constitue-t-il un acte de guerre ou une simple mesure de coercition internationale analogue aux représailles, ne faisant point cesser l'état de paix entre l'Etat bloqué et les Etats bloqueurs ? C'est un problème important. S'il y a guerre au sens propre du mot, alors les Etats qui ne sont pas Membres de la Société peuvent se déclarer neutres et invoquer toutes les règles applicables au blocus et à la neutralité. Au cas où il n'y a pas guerre, il faudra préciser les règles qui détermineront les rapports des Etats bloqueurs avec l'Etat bloqué ainsi que les rapports avec les Etats non membres de la Société ou avec les Membres qui ne participent pas au blocus. Lord Robert Cecil et Monsieur Negulesco ont soutenu qu'il s'agissait d'une véritable mesure de guerre et ils ont fondé leurs arguments sur le texte de l'article 16 qui stipule qu'une rupture du Pacte est considérée *ipso facto* comme un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Malgré la haute autorité de Lord Robert Cecil, cette théorie a soulevé certaines objections. S'il s'agissait vraiment d'une guerre, il serait tout à fait superflu d'adresser une injonction aux membres de la Société de rompre toutes relations avec l'Etat agresseur. L'état de guerre suppose nécessairement la rupture des relations diplomatiques, commerciales et financières entre les belligérants. Il a paru plus sage de décider que le blocus économique est un moyen pacifique de coercition internationale d'un caractère juridique particulier. Mais jusqu'à présent on n'en a pas encore dégagé les caractères et les lois. C'est là une tâche importante pour la Société des Nations qui ne s'en est pas encore acquittée.

L'adhésion de la Confédération helvétique à la Société des Nations et sa participation aux mesures militaires et économiques a soulevé des problèmes fort délicats.

Il a été reconnu que les traités de 1815 constituent des engagements qui ont en vue le maintien de la paix et qu'ils sont par conséquent

compatibles avec les dispositions du Pacte. Dans sa résolution du 13 février 1920, le Conseil a pleinement reconnu la neutralité militaire de la Suisse. Le gouvernement helvétique n'est donc pas tenu de participer aux mesures militaires de la Société. Il ne se trouvera pas en état de guerre avec l'Etat en rupture du Pacte et les rapports diplomatiques ne seront pas rompus obligatoirement par l'action collective de la Ligue. Il faudra même décider qu'il est interdit à la Suisse de participer aux sanctions de la Société, car une telle participation est en opposition formelle avec la notion même de la neutralité. Comme avant le Pacte, le territoire de la Confédération reste toujours neutre au point de vue militaire et cette neutralité doit être respectée aussi bien par la Société que par l'Etat en rupture du Pacte. En cas de besoin, la Suisse pourra défendre son intégrité territoriale par le recours aux armes. La Société des Nations n'a même pas le droit, sans le consentement de la Suisse, de se substituer à elle dans la défense du territoire. Les troupes de la Société ou de l'Etat agresseur seront traitées conformément aux stipulations des conventions de La Haye sur les droits et devoirs des Puissances neutres en cas de guerre terrestre. Il sera défendu de faire passer sur son territoire des troupes et des munitions, même lorsqu'il s'agira d'une exécution collective de la Société.

La Suisse est toutefois tenue de participer aux mesures économiques et financières sur le même pied que les autres membres de la Société. Elle n'est pas obligée d'empêcher les ressortissants des autres Etats, membres de la Société, de franchir la frontière pour reprendre du service militaire chez eux (art. 6. Neutralité. La Haye). Lorsqu'il s'agit des nationaux de l'Etat en rupture du Pacte, il faut faire une distinction, selon que cet Etat est ou non un voisin. Dans le premier cas, il convient d'interdire le retour des ressortissants étrangers dans leur pays, puisque la Suisse est obligée de participer aux mesures d'interruption de toutes relations économiques, financières et personnelles. Au contraire, si l'Etat en rupture du Pacte n'est pas voisin de la Suisse, celle-ci ne sera pas tenue d'agir comme dans l'hypothèse précédente pour la raison que les individus en question auront toujours à traverser le territoire d'un autre Etat avant de parvenir dans leurs pays. C'est à ce second Etat qu'on pourra demander une interdiction des rapports avec l'Etat agresseur. Pour ne pas rendre ineffectif l'isolement de l'Etat agresseur, il faut décider que la Suisse est tenue d'empêcher l'exportation ou le transit pour le compte de l'Etat agresseur d'armes et de munitions contrairement à l'art. 7 de la convention de La Haye. Elle doit également interdire l'usage des câbles télégraphiques ou téléphoniques, ainsi que des appareils de télégraphie sans fil. Il s'ensuit que l'art. 9 de la Convention de La Haye sur la neutralité ne doit pas être appliqué ici. Les emprunts (art. 18 Convention de La Haye) ne peuvent pas être consentis à l'Etat en rupture du Pacte, mais fort bien en faveur des autres

Membres de la Société. Le gouvernement fédéral lui-même ne pourra consentir aucun emprunt à qui que ce soit des Etats en guerre, car cela est contraire à la neutralité, mais il sera tenu de s'acquitter de sa contribution aux frais communs de l'exécution internationale. En signant les traités de Paix, les Puissances centrales ont reconnu que cette attitude partiale de la Suisse ne lui enlève pas le bénéfice de la neutralité, malgré sa participation éventuelle aux mesures économiques.

En présence de la diversité économique, géographique et politique des pays, il faut reconnaître que les difficultés d'exécution du blocus sont graves, puisque l'on se place toujours sous le régime du respect des souverainetés locales. D'abord le fait que plusieurs pays puissants n'appartiennent pas à la Société des Nations, rend le blocus difficilement réalisable, même si tous les membres de la Société s'y décidaient promptement et immédiatement.

Une autre difficulté réside dans le fait que la constatation de la rupture du Pacte ne résulte pas d'une décision du Conseil ou de l'Assemblée ou de la Cour Permanente de Justice Internationale, mais avant tout des décisions particulières des pouvoirs constitués de chaque nation. En vue de décisions pareillement graves, on voit nettement tous les obstacles possibles dans chaque Parlement à un accord général.

Il existe aussi des pays contre lesquels le blocus est une arme trop faible. Le Brésil, par exemple, avec ses richesses minérales et son climat propre à toutes les productions agricoles peut résister avec une facilité relative aux effets de l'isolement. Et son cas n'est pas unique. La guerre mondiale, où le procédé du blocus économique fut employé avec une ampleur insoupçonnée par les deux groupes de belligérants, nous a mis en présence d'une large et utile expérience. Or, le procédé en lui-même ne s'est pas révélé d'une efficacité décisive. Ses résultats ne sont sensibles qu'à très longue échéance. Malgré leur isolement, les Puissances centrales ont pu s'alimenter, se soutenir économiquement et financièrement au delà de toute attente. Elles ont connu des difficultés graves, mais nullement décisives pour l'issue ultime du grand conflit. Un grand Etat, riche en produits agricoles et en matières premières, sera en mesure de prolonger sa résistance jusqu'à énerver les boycottants et les incliner à des concessions et des compromis qui feront crouler tout l'édifice, si laborieusement construit.

Il est encore un autre point sur lequel il convient d'insister lorsque l'on s'occupe de l'application des mesures d'isolement économique. C'est que le blocus économique a pour agent nécessaire une marine de guerre puissante. Or, la Société des Nations ne possède pas cette puissance navale suprême, sans laquelle l'interdiction du commerce perd une bonne part de son efficacité. A l'heure actuelle, la maîtrise des mers appartient à la Grande-Bretagne. Elle demeure une force exclusivement britannique qui ne sera à la disposition de la justice internationale

qu'avec le consentement et selon les intérêts de l'Angleterre. Une fois de plus, on peut constater la part de vérité que contient le mot de Viviani « qu'il existe un abîme entre les vœux de ceux qui s'inspirent de l'idéal de la Société des Nations et les dures exigences de la réalité ».

Selon les prévisions les plus judicieuses, les guerres entre les peuples évoluent de telle manière que le blocus devient d'une importance secondaire. La victoire appartiendra autant à l'aviation et à la chimie qu'aux armées et aux flottes. La pluie des explosifs déversés par surprise sur les principales villes de l'ennemi, la destruction des bâtiments et voies de communication assureront à l'Etat agresseur des avantages formidables, préparés dans le secret des laboratoires. Et la victoire risquera parfois de se produire avant qu'il ait été décidé par chaque Parlement si oui ou non l'agresseur se trouve en rupture de pacte.

Comme le boycottage économique serait manifestement insuffisant pour parer à une agression militaire de grande envergure et savamment préparée, l'on a dû envisager l'emploi de la force, le recours aux mesures militaires. Si la fin de la justice est la paix, le moyen d'y atteindre est la lutte. Tant que la justice se heurtera à l'injustice, elle ne pourra s'abstenir de combattre. Comme l'a dit un illustre jurisconsulte : « Toute la justice qui est dans le monde fut le résultat d'une lutte ; toute règle importante du droit dut être arrachée à ceux qui lui faisaient opposition ; et toute espèce de droit, le droit d'un peuple comme celui d'un individu, suppose que celui qui le possède est toujours prêt à l'affirmer par la force ».

Les sanctions d'ordre militaire ne sont pas précisées et organisées à l'avance dans la charte de la Société des Nations qui se contente simplement de dire que quand il y aura rupture de pacte, il sera du devoir du Conseil d'indiquer, par voie de recommandation, par quels effectifs militaires, navals ou aériens, les membres de la Société des Nations devront respectivement contribuer aux forces armées qui seront employées pour faire respecter les engagements de la Société... Les Hautes Parties contractantes se prêteront en outre un mutuel appui dans la résistance à toutes mesures spéciales dirigées contre l'une d'entre elles par l'Etat en rupture de pacte. Enfin, elles accorderont passage par leur territoire aux forces de toutes les Hautes Parties contractantes dont la coopération protège les signataires du pacte social. Ainsi, aucune disposition ne vise la composition, l'organisation ou le commandement des forces de police internationale au service de la S.D.N. L'obligation pour les membres de la Ligue de coopérer militairement à la répression de la rupture du pacte résulte simplement du devoir, attribué au Conseil, d'indiquer les contingents à fournir par les divers adhérents. Il eût peut-être mieux valu ne pas imposer aux membres de la Société des Nations l'obligation de prendre les armes contre l'Etat récalcitrant, mais du moment que cette éventualité a été envisagée, il eût fallu la régler d'une

façon aussi complète que possible. Cette imprécision s'explique clairement avec l'interprétation wilsonienne du Pacte qui ne contiendrait que des obligations morales.

Le Président Wilson fait encore et surtout appel aux forces morales, à l'opinion publique comme le principal soutien de la paix et de la justice. « Nous avons confiance », a-t-il proclamé, « dans la grande force qui illumine tout ce qui peut s'envenimer et s'aggraver dans l'obscurité. Les intrigues, les desseins malfaisants et sinistres, si la lumière est jetée sur eux, seront détruits par la force écrasante de la lumière et par la condamnation unanime du monde... Ma conception de la Société des Nations est simplement celle-ci : qu'elle doit opérer comme la force morale organisée des hommes par le monde entier et que, où que ce soit et à quelque heure que ce soit qu'un tort ou une agression soient préparés ou envisagés, la lumière pénétrante de la conscience se concentre sur ces projets et que les hommes partout demandent : Quelles intentions nourrissez-vous dans votre cœur contre la destinée du Monde ? Il suffit de si peu de clarté pour résoudre la plupart des questions ». Ces paroles du Président constituent une apologie de la conscience universelle, un appel éloquent adressé à « la démocratie » pour rétablir la paix, l'ordre et la justice dans l'anarchie chaotique, produite par « l'autocratie ». C'est un hymne au pouvoir constructeur de la démocratie et de l'opinion publique, une discrimination de la sagesse des gouvernants et des élites au profit de l'intuition infaillible et de la conscience imperturbablement pure et pénétrante des grandes masses. Cette croyance profonde que du cœur de l'homme coule une source intarissable de bonté, de justice, de droit naturel, ne semble pas supporter la confrontation des faits. L'histoire de la grande guerre des nations montre bien que le cœur humain n'a guère changé et que, si l'on discute sur des idées, l'on ne se bat guère que pour des intérêts. Quelle voix s'est élevée parmi les gouvernements neutres, surtout parmi ceux qui étaient puissants et avaient la possibilité pratique de prendre un parti net sans trop de risques, quelle voix s'est élevée parmi eux pour protester sur-le-champ contre l'invasion de la Belgique loyale et neutre, protégée soi-disant efficacement par une garantie internationale ? Ne croyons pas trop à la vertu intrinsèque des formules diplomatiques ou juridiques, car si la science s'est développée superbement, l'homme est malheureusement resté moralement à peu près le même, presque aussi égoïste qu'autrefois, aussi avide d'agrandissement et d'expansion, aussi indifférent aux malheurs d'autrui.

Les sanctions militaires, les seules qui puissent arrêter dès le début une attaque audacieuse, perdent en efficacité tout ce qu'elles perdent en célérité. Si elles sont subordonnées à de longues délibérations préalables du Conseil, et si elles peuvent s'évanouir dans la faculté de se dérober aux simples recommandations du Conseil, elles perdent également la plus grande part de leur pouvoir d'intimidation préventive.

Si la Société des Nations doit avoir pour but de *prévenir* le retour de la catastrophe, déchaînée en 1914 par l'Allemagne, il ne suffit pas de prévoir des délibérations *après* l'attaque sur la manière de la repousser. Une telle solution n'empêche pas l'agresseur d'ajouter au bénéfice de la surprise l'avantage du désarroi, causé par les lenteurs de l'organisation de la défense. Durant la guerre mondiale, par deux fois l'Allemagne avait failli réussir à vaincre des adversaires formidables, parce que ses forces étaient organisées, prêtes et soumises à une discipline unique, en face des forces dispersées sous des directions multiples. Faute d'organisation appropriée et de direction unique, il a fallu quatre années d'efforts héroïques et de souffrances terribles pour permettre à la coalition presque mondiale de vaincre l'Austro-Allemagne. Ces dangers éventuels ont été mis en lumière par le délégué de la France à la Conférence de la Paix, M. Léon Bourgeois, qui a fait à ce sujet les observations suivantes :

« L'Etat qui viole le pacte international est en guerre contre tous. Ainsi toutes les forces alliées agiront nécessairement dans cette guerre prescrite par le droit. Mais la guerre ne s'improvise pas, surtout quand il faut réunir les forces d'Etats divers nombreux, éloignés, dont les points d'action sont dispersés sur toute la surface du monde. Chez chaque peuple, la volonté de ne pas risquer la vie de ses enfants dans une action militaire sans que les pouvoirs souverains de l'Etat aient examiné si les conditions du pacte exigent l'intervention, si l'on est bien dans un cas où l'obligation morale s'est transformée en une obligation d'action, la nécessité de consulter les organes légaux de la représentation nationale, d'obtenir les votes des Parlements, avant toute action, exige des délais. Il faut du temps pour ces délibérations et elles seront même impossibles si l'on ne soumet pas à un plan préalablement étudié pour cette action l'appel que la Société des Nations doit adresser à chacun, si on ne prévoit pas où et comment les contingents nationaux pourront et devront être dirigés.

« Enfin, en cas de menace, d'agression — et je vous demande la permission de retenir sur ce point votre attention à tous, sachant que le sentiment est unanime comme il l'a été dans la commission, — peut-être arriverons-nous à augmenter les garanties dont nous avons besoin. Il faut qu'à l'avance les mesures aient été établies, soumises et concertées, pour que d'abord un frein préalable soit opposé aux mauvaises volontés et aux mauvaises intentions des ennemis ; s'ils savent ce qu'on a préparé, ce qu'on préparera pour résister à l'agression, ils ne la tenteront pas. Dans le cas contraire, ils seront encouragés et le but que nous poursuivons ne pourra pas être atteint.

« Une agression subite ne doit pouvoir se produire sur les points dangereux du monde sans que la répression immédiate soit assurée. C'est pourquoi nous avons demandé la création d'un organisme permanent pour donner à la Société des Nations la garantie nécessaire pour

« prévoir et préparer les moyens militaires destinés à assurer l'exécution des obligations ».

En ce qui concerne le passage des troupes, il est parfois une mesure bien plus grave et importante que la rupture des relations économiques ou financières. Toutefois, l'obligation de passage s'impose aux Etats membres de la Société, seulement en cas d'une décision unanime du Conseil, ce qui constitue une garantie très forte de ce que l'on n'agira pas à la légère. Comme la mesure intéresse particulièrement un Etat, celui-ci aura sans doute la possibilité de se faire représenter au Conseil.

Faute d'avoir été suffisamment soutenues par les hommes d'Etat et les peuples dans les diverses parties du monde, les sanctions militaires ou économiques demeurent incertaines et problématiques, soumises à toutes les vicissitudes politiques. La souveraineté des nations se trouve en jeu et l'on n'a pas encore réussi à trouver un moyen efficace de concilier dans cette grave matière l'indépendance essentielle des existences nationales avec les exigences de la sécurité commune que chacun interprète selon ses intérêts et ses préjugés.

Parmi les inconvénients de la procédure adoptée par la première Assemblée, il faut d'abord mentionner sa lenteur, lorsqu'il s'agit des mesures militaires. Les sanctions militaires sont bien plus urgentes que les mesures économiques. Un autre inconvénient est le défaut de simultanéité des décisions individuelles. Certains Membres, sous l'inspiration de leurs vues particulières, estimeront sans doute qu'il n'y a pas rupture du Pacte où d'autres jugeront le contraire. Il sera donc très difficile de mettre en mouvement une action collective unanime. Tout Membre, saisi du procès-verbal du Conseil, consultera d'abord, selon toute probabilité, ses propres intérêts. Parfois, il hésitera vraisemblablement à prendre l'initiative d'une rupture et à s'attirer une inimitié dangereuse, n'étant pas sûr du soutien des autres Membres. Il serait vain de se cacher que dans des cas graves, qu'il s'agisse d'une rupture diplomatique ou d'une brusque interruption des échanges commerciaux ou à plus forte raison d'une intervention armée, une telle attitude entraînera forcément des sacrifices et des périls. Plus l'Etat en rupture du Pacte sera fort et audacieux, plus nombreuses pourront être les nations qui se déroberaient à l'application des sanctions. Dans les querelles, où seront fortement engagés des intérêts essentiels et remuées des passions nationales profondes, l'on peut craindre que certaines nations ne se dérobent à prendre part effectivement au conflit pour assurer la revanche du droit méconnu. N'oublions pas que chaque peuple a une tendance profonde et instinctive de concevoir le droit selon son caractère, ses mœurs et ses intérêts, c'est-à-dire souvent selon ses passions nationales et ses raisons d'Etat particulières.

VI. — Différends affectant des Etats ne faisant pas partie de la Société des Nations

Cette grave question est envisagée dans le Pacte à l'article 17 ainsi conçu :

« En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

« Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

« Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article 16 lui sont applicables.

« Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit ».

Cet article soulève immédiatement un problème juridique délicat. Comment et dans quelle mesure le statut de la Société des Nations peut-il lier des Etats qui n'en font pas partie ? A cet égard, il convient sans doute d'établir une distinction nette entre les Etats qui ont signé les traités de paix dont le Pacte constitue une partie et qui, par cela même, peuvent être considérés en quelque sorte comme des membres passifs de la Société, et les autres Etats pour qui la Charte de la Société n'est qu'une « res inter alios acta » et qui se trouvent par conséquent dans une situation de complète indépendance.

L'application de l'article 17 suppose qu'il s'agit d'un différend ou entre un Etat membre et un autre Etat non membre de la Société, ou entre deux Etats qui ne font ni l'un ni l'autre partie de la Société. Tandis que les articles 12 et 15 ne s'occupent que des conflits « susceptibles de conduire à une rupture », l'article 17 envisage la compétence de la S.D.N. pour *tous* les litiges. Le droit de la Société est donc plus large dans ce dernier cas, que lorsqu'il est question uniquement de ses propres membres Il importe cependant de faire remarquer que la Société ne s'arrogera certainement pas un droit douteux d'intervention aussi longtemps que des négociations diplomatiques seront en cours, car l'arbi-

trage ou la tentative de conciliation ne doivent pas être mis en action tant que des négociations directes paraissent susceptibles d'aboutir au résultat désiré. Si toutefois les négociations ont duré longtemps avec des craintes d'insuccès et des menaces de rupture, il ne faudrait sans doute pas trop différer l'action pacificatrice de la Société. D'autre part, il est bien certain que l'article 17 ne peut pas avoir eu l'intention de placer un membre de la Société dans une situation moins favorable, lorsqu'il s'agit d'un litige avec un Etat étranger à la Société. Du moment qu'un des membres de la Société est partie à la cause, il faudra donc lui appliquer la règle selon laquelle la Société n'intervient dans un différend que lorsqu'il est susceptible de conduire à une rupture.

Il y a encore une autre restriction à la formule générale et impérieuse de l'article 17. Supposons que les deux parties soient d'accord pour déférer leur conflit à l'examen d'une Commission d'enquête ou le soumettre à une sentence arbitrale. Dans ce cas, il faudra attendre le résultat des procédés engagés avant de vouloir s'interposer. Puisque cette solution est admise lorsqu'il y a conflit entre deux Membres de la Société, il n'y a aucune raison valable pour l'écarter dans le cas qui nous occupe.

N'oublions pas non plus qu'un Etat qui ne fait pas partie de la Société des Nations a, de ce fait, une plus grande liberté d'action, car il a toujours la possibilité de repousser provisoirement les recommandations du Conseil. La seule conséquence d'une pareille attitude consiste, selon le Pacte, dans l'interdiction de faire la guerre contre le membre de la Société. (Art. 17, § 3.) Un Etat, placé en dehors de la Société, peut donc très bien répondre par un refus de soumettre le litige au Conseil, en le renvoyant devant une cour arbitrale ou autre institution de paix. Ce ne sera qu'au cas d'un échec de ces tentatives préalables de solution pacifique que le Conseil doit envisager s'il convient ou non de s'adresser à nouveau à l'Etat en question.

Si l'article 17 décide que l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont *invités* à accepter temporairement les obligations du Membre de la Société, il n'apporte aucune précision sur la procédure à suivre. Il est probable qu'il suffira que l'un des Membres de la Société demande au Secrétaire Général de convoquer le Conseil pour que celui-ci se réunisse et adresse à l'Etat « étranger » l'invitation mentionnée ci-dessus. L'Etat étranger au contraire, n'a aucune compétence de mettre en action les procédures de la Société, lorsqu'il se trouve en conflit avec un de ses membres.

L'invitation adressée à l'Etat étranger doit, de toute évidence, contenir les conditions dans lesquelles celui-ci doit se soumettre aux obligations du Pacte. A cet égard, il convient de faire remarquer que la décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, car il ne s'agit pas d'une simple procédure, mais d'une question de fond. Les considéra-

tions d'opportunité politique joueront donc, selon toute vraisemblance, un rôle prépondérant. Les Membres de la Société, parties au litige, prennent part aux délibérations du Conseil sans que leur vote soit compté dans le calcul de l'unanimité. Il serait contraire au bon sens et à l'esprit même du Pacte de permettre à l'Etat membre, mis en cause, de voter contre l'intervention du Conseil et ainsi paralyser toute son activité pacificatrice. L'on ne doit pas pouvoir être à la fois juge et partie dans la même cause.

En cas d'acceptation par l'Etat étranger, les articles 12-16 du Pacte seront appliqués. Le membre de la Société est avant tout tenu à l'égard de son adversaire étranger d'observer toutes les stipulations de l'article 12, c'est-à-dire soumettre le différend soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil avec l'obligation subséquente de ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de 3 mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. Le Conseil, de son côté, aura l'obligation d'essayer de mettre en œuvre une solution arbitrale ou politique du litige entre les parties en cause, selon que le litige en question se prête à l'un ou l'autre de ces modes de solution pacifique. Le Conseil pourra en plus édicter certaines modifications des articles 12-16. Ceci s'entend surtout lorsqu'il s'agira d'établir des garanties particulières d'impartialité, de sorte que toutes les modifications aux articles sus-indiqués ne sont pas permises. Le refus par le Conseil de publier un exposé des faits par l'Etat étranger en même temps que l'autorisation pour le Membre de la Société de faire connaître son point de vue serait par conséquent inadmissible comme étant contraire à l'équité.

En vertu de l'article 4, § 5, un Membre de la Société, engagé dans un conflit, pourra prendre part aux délibérations du Conseil sans participer au vote final. Dans le silence des textes et pour des considérations évidentes d'équité, il faut décider que l'Etat étranger jouira de ce même privilège de pouvoir défendre sa cause auprès du Conseil dans les mêmes conditions que son adversaire. Les deux parties litigantes doivent, à ce point de vue, être traitées sur un pied d'égalité. Dans la question des îles d'Aland, on fit voter la Suède sur la question de savoir, si la Finlande avait ou non le droit de prendre part aux délibérations du Conseil. Comme le gouvernement de Stockholm admit sans difficulté la participation de son adversaire, il n'y a pas lieu de critiquer le résultat. Mais le procédé semble absurde. Pour s'en convaincre, il suffit d'imaginer un refus de la Suède, supporté par la majorité du Conseil, pour voir à quelle iniquité on aurait abouti. Le précédent des îles d'Aland n'est donc pas à recommander. Le bon sens et l'équité exigent que l'on ne soit pas juge et partie dans la même cause.

Par application de l'article 15, le litige pourra être renvoyé pour solution devant l'Assemblée. Il n'existe en effet aucune raison pour

investir le Conseil du droit d'écarter les dispositions de l'article 15, en vertu desquelles l'Assemblée peut se saisir d'une affaire à la demande d'un des Etats en conflit. A cet égard, l'Etat étranger doit jouir du droit de prendre part aux délibérations de l'Assemblée au même titre que l'Etat adverse, membre de la Société.

En ce qui concerne la suite à donner à l'invitation adressée à l'Etat étranger, nous trouvons dans le Pacte cette stipulation que le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier. Seulement les Etats peuvent répondre qu'ils préfèrent préalablement user des facultés accordées dans les articles 12 et 13, et qui leur permettent d'essayer d'autres modes de solution pacifique. Dans ce cas, le Conseil se trouvera dans la situation un peu fâcheuse d'avoir entamé une procédure qui peut être valablement mise de côté au moins temporairement. Dans la réalité des faits, il est bien probable que le Conseil s'enquiert au préalable des intentions des parties avant de leur envoyer ses recommandations. La politique n'a pas été mise à la porte du nouveau temple de la Paix. C'est même à elle qu'on a confié la garde des clefs.

Si l'Etat étranger refuse de répondre à l'invitation, le Conseil n'aura aucun moyen d'évoquer l'affaire devant sa juridiction. Dans ce cas, le Membre de la Société est autorisé à partir en guerre sans observer les prescriptions de l'article 12, tandis que l'Etat étranger n'aura pas le droit de procéder de la même manière sans se heurter au Conseil. L'article 16 entrerait alors en action. Chaque guerre entreprise par un Etat étranger contre un Membre de la Société sans se soumettre aux prescriptions de l'article 17, § 1, sera considéré par la Société comme une agression et pourra déclancher l'exécution sociale. La Première Assemblée a nettement indiqué dans ces discussions sur les mesures d'isolement économique, prévues dans l'article 16, que les Membres de la Société doivent se comporter à l'égard d'un Etat étranger récalcitrant comme s'il y avait violation du Pacte.

Au cas où l'Etat étranger repousse l'invitation du Conseil et qu'il est ensuite attaqué par son adversaire, Membre de la Société, alors il n'y aura pas intervention internationale dans le sens de l'article 16. Mais le Conseil pourra toujours s'immiscer dans l'affaire en se basant sur l'article 11.

Il se peut aussi que l'un des Etats étrangers refuse toute ingérence de la Société des Nations et fasse la guerre à l'autre Etat étranger, qui a accepté l'invitation du Conseil. Les dispositions de l'article 16 ne s'appliquent pas forcément et il vaut mieux laisser le Conseil libre de sa décision. Supposons par exemple, qu'un conflit éclate entre la Russie et les Etats-Unis et que le Gouvernement des Soviets se soumette à l'invitation du Conseil, tandis que le Gouvernement de Washington la

repoussé. L'on ne voit pas très bien la Société des Nations partir en guerre contre les Etats-Unis pour soutenir les bolcheviki.

Il se peut également que des deux Etats étrangers invités, l'un repousse l'invitation sans pour cela partir en guerre contre son adversaire, qui accepte l'invitation. Dans cette hypothèse, il faudra sans doute appliquer la formule vague du § 4 de l'article 17, selon lequel le Conseil *peut* prendre toutes mesures et faire toute proposition de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit. Le principe général de l'article 11 pourra également servir de base à une action du Conseil.

Si les deux Etats invités refusent d'accepter les obligations du Pacte, le Conseil pourra prendre toutes mesures et recommander toute proposition de nature à prévenir les hostilités et à amener une solution du conflit. Ici comme dans d'autres hypothèses, encore non expressément mentionnées, on se trouve sur le terrain mouvant de la politique où la rigidité des formules doit céder le pas devant les conseils de l'opportunité. Très prudemment, l'on se borne à dire que le Conseil *peut* prendre certaines mesures et faire certaines propositions, sans préciser en rien quelles propositions le Conseil devra faire ou quelles mesures il sera appelé à prendre. On lui laisse la plus grande liberté et on se fie à sa prudence et son ingéniosité. Si cette absence de rigidité et de précision juridique laisse la porte ouverte à l'arbitraire, c'est un mal moindre que celui d'édicter des règles fixes, exposées à être méconnues, ou d'enfermer la vie complexe dans des cadres, trop étroits pour ne pas être brisés au contact de la réalité. L'inflexibilité du jurisconsulte cède le pas devant la souplesse du diplomate, plus apte à saisir les manifestations multiples de la vie dans ses aspects changeants, ses nuances délicates et ses enchevêtrements fallacieux. Nous en avons un exemple très heureux dans le différend qui divisa la Suède et la Finlande à propos des îles d'Aland, où les membres du Conseil adoptèrent une attitude plus juste que les éminents jurisconsultes qui avaient étudié le problème auparavant.

Les îles d'Aland sont situées entre la mer Baltique et le golfe de Botnie d'un côté, la Suède et la Finlande de l'autre. De temps immémorial, cet archipel a été peuplé par des Suédois et déjà à l'époque reculée où furent posées autour du lac de Malar les premières fondations de la Suède, ses habitants entretenaient avec elle d'étroites relations politiques. L'union entre la province d'Upland et les îles d'Aland date donc de très loin.

Cette situation ne semble guère avoir été changée par l'attachement administratif de ce groupe d'îles à la Finlande, car la division administrative des domaines de la couronne de Suède des deux côtés du golfe de Botnie, n'établissait entre eux aucune différence. Une préfecture en Finlande était aussi suédoise que si elle était située en Suède, et la

Finlande aussi suédoise que le Gotaland, le Norrland ou la Scanie. D'un autre côté, l'archipel d'Aland n'a pas toujours fait partie de l'administration finlandaise. Il a parfois formé une préfecture à part sous le nom de Kastellholm. Au seizième siècle, il fut pendant longtemps rattaché administrativement aux préfectures de Norrland. Au début du dix-septième siècle, il faisait partie des domaines de la reine douairière.

Aussi longtemps que la mer Baltique était un lac suédois et que la Finlande assurait au profit de sa mère patrie la défense de l'Est, il n'y avait pas de question d'Aland. Elle ne fait son apparition dans l'histoire qu'avec le traité de Fredrikshamn, le 17 septembre 1809, qui consacrait la ruine de l'ancienne grandeur du royaume de Suède. Par cette paix fut cédée non pas la Finlande, mais simplement les préfectures suédoises suivantes, situées de l'autre côté de la Botnie, à savoir : Kymenegard, Nyland, Tavastland, Abo, Bjoerneborg, Kuopio, Vasa et Uleaborg. Ce ne fut que plus tard, et après une résistance opiniâtre des délégués suédois, qu'on y adjoignit les îles d'Aland et une partie de la préfecture actuelle de Vaesterbotten en Suède, ce qui donna à la Russie la ville suédoise de Tornea. L'empereur Alexandre I^er^ ne semble pas avoir envisagé dès le début la conquête de l'archipel, d'autant plus qu'elle contredisait formellement la convention conclue avec Napoléon à Erfurt en 1808. Mais une fois le général suédois Doebeln chassé de l'île de Eckerœ, jusqu'à Grisslehamn, non par une victoire russe, mais par un ordre de retraite maladroit du gouvernement révolutionnaire de Stockholm, le tsar se rendit bien compte de l'importance stratégique et militaire de cette position où la pointe de son épée victorieuse touchait presque le cœur de la Suède, la capitale du pays. Il voulait non seulement détacher la Finlande de sa mère patrie, mais aussi placer dans un état de dépendance le peuple de Charles XII. Ceci lui était facile en sa qualité de « beatus possidens » et dans l'état d'effondrement de l'esprit public. Le malheur pour la Suède fut le manque d'habileté diplomatique et de prévoyance de son gouvernement. Le gouvernement révolutionnaire de Stockholm se désintéressa vite de la question finlandaise. Il ne pensait qu'à un prompt rétablissement de la paix, un règlement rapide de la succession au trône vacant, la substitution de la Norvège aux provinces perdues. Il ignorait le désir ardent de la Russie d'aboutir à une paix rapide, ce qui aurait dû être un atout considérable aux mains des négociateurs suédois.

Au contraire, le gouvernement leur donna l'ordre d'abandonner au besoin non seulement la frontière de Vaesterbotten au Nord, mais encore les îles d'Aland, et cela malgré les avertissements répétés et autorisés de ses négociateurs officiels, de Stedingk et Skjœldebrand. Ceux-ci déclarèrent en vain au plénipotentiaire russe, le comte Roumantzov, qu'aucun rapprochement ne serait possible entre les deux peuples à moins que l'Aland ne restât suédois, car la sécurité de Stockholm et de la Suède en

dépendait. Qu'importait à la Russie la possession de ces îles si elle n'avait pas l'intention de pénétrer jusqu'au cœur de la Suède ? Pour mettre le gouvernement révolutionnaire au courant de l'importance vitale de l'archipel d'Aland pour le pays, Stedingk lui envoya entre autres la dépêche suivante : « Les îles d'Aland dominent le golfe de Botnie. La sécurité de Stockholm et de toute la Suède en dépend. Si les Russes entraient en possession de ces îles, ils seraient en état de nous attaquer avant que nous ayons pu rassembler une force armée suffisante, à moins que nous ne voulions entretenir nos troupes sur un pied de guerre perpétuel, ce qui serait un état de guerre ruineux au milieu de la paix. » Skjœldebrand, de son côté, écrivit : « L'Aland est la clef de Stockholm et de toute la Suède. Les Russes, une fois en possession de ces îles, ne manqueraient pas d'y élever de puissantes fortifications, ce qui leur permettrait de nous imposer des lois, même en temps de paix. Il vaut mieux mourir les armes à la main que de conclure une paix pareille. »

Roumantzov ne se laissa pas impressionner par ces arguments, car il était sûr d'un puissant appui en faveur des idées et intérêts russes, à savoir : celui du Parlement suédois. Ainsi, les négociateurs suédois se virent contraints de souscrire au traité de Fredrikshamn du 17 septembre 1809.

La seconde fois que la Suède perdit la clef de sa capitale, ce fut au mois d'août 1812, lorsque l'héritier présomptif du trône, Charles-Jean Bernadotte, fut appelé à Abo par le tsar de Russie. Ce dernier, qui avait un besoin pressant de l'appui de la Suède pour la réalisation de ses plans politiques, aurait sans aucun doute cédé devant une manifestation de volonté énergique de la part de Bernadotte de rentrer en possession du territoire alandais. Les hommes d'Etat Wetterstedt et Lœwenhielm firent bien une proposition en ce sens, mais le maréchal français, dont ils n'étaient que les conseillers, n'insistait point sur cette question et, tournant ses regards surtout vers la Norvège, se contenta d'un emprunt d'argent et des fournitures de céréales.

La troisième fois que cette question fut mise à l'ordre du jour, c'était en 1854, lors de la guerre de Crimée. C'est également à ce propos que fut créé le statut international de l'archipel qui, pendant le conflit mondial, a servi de base à des réclamations diplomatiques et à des controverses juridiques. Comme pendant la grande guerre, la France et l'Angleterre tâchaient d'imposer leur volonté à une grande puissance baltique voisine de la Suède. La politique du gouvernement de Stockholm avait un très grand intérêt pour les trois puissances belligérantes. A la différence de ce qui vient de se passer lors de la conflagration mondiale, l'ennemi des Etats occidentaux n'avait pas les forces maritimes suffisantes pour verrouiller l'entrée de la Baltique et en faire un lac fermé. C'est ainsi que de grandes opérations navales eurent lieu dans ces parages et la Suède put éviter la position peu agréable d'être

placée entre le marteau et l'enclume. C'était à la fois un avantage et un désavantage pour la conservation de la neutralité.

A mesure que se développaient les opérations navales et militaires dans la Baltique, l'intérêt d'entraîner la Suède dans la guerre s'accrut rapidement, car ses ports pourraient former d'excellentes bases d'opérations et ses ressources militaires se trouvaient à proximité de l'ennemi, ce qui était de la plus grande importance pour les alliés d'alors. Aussi longtemps que la mer Baltique constituait un théâtre de guerre secondaire, la neutralité suédoise pouvait sembler suffisante aux yeux des Etats occidentaux. Mais, si les opérations décisives de la guerre devaient y être transportées, il devenait d'un intérêt primordial de faire abandonner au gouvernement d'Oscar Ier son attitude d'abstention. A cette époque l'abandon de la neutralité ne pouvait se faire que dans un seul sens, au profit de la France et de l'Angleterre contre la Russie, le vainqueur d'hier qui, dès 1809, avait commencé de fortifier les îles d'Aland et qui, vers 1830, avait achevé la construction d'ouvrages militaires à Kastellholm et Bomarsund. L'opinion publique, d'abord indifférente, en avait bientôt ressenti une vive inquiétude qui peu à peu s'était transformée en une irritation et une animosité grandissantes. C'est dans cet état d'esprit que la nation suédoise, en 1855, vit les flottes alliées entrer dans la Baltique et se diriger vers l'archipel d'Aland. La poussée de l'opinion publique en faveur d'une alliance avec les puissances occidentales et en conséquence pour une guerre contre l'adversaire commun devint de plus en plus forte. Mais le roi Oscar Ier ne pouvait répondre sans hésitation aux appels éloquents de son peuple, car si, en matière de politique étrangère, l'on discute souvent sur des idées, on ne se bat guère que pour des intérêts plus ou moins bien compris.

Son prédécesseur sur le trône, son père, Charles XIV Jean, avait toujours entretenu des rapports très amicaux avec le tsar de Russie. Alexandre Ier, en échange, lui avait facilité la conquête de la Norvège, et dans le pacte de famille d'Abo, en 1812, lui avait promis son appui en faveur de la dynastie des Bernadotte et son maintien sur le trône de la Suède. L'entente des deux souverains était aussi une certaine garantie contre le danger de l'Est où l'ours russe montrait de temps en temps de grandes velléités d'étendre ses bras puissants sur la péninsule scandinave. Comme contre-assurance, Charles XIV Jean entretenait des relations non moins amicales avec l'Angleterre. C'est dans une politique de balance et d'équilibre entre ces deux Etats qu'il avait cru trouver la solution du problème politique suédois.

Cette politique de balance et de bascule avait encore, sous le règne d'Oscar Ier, des partisans convaincus. Mais d'autre part, si le choix s'imposait entre l'Est et l'Ouest, entre la France-Angleterre et la Russie, aucun doute ne pouvait exister à cet égard, car aucune voix ne se serait élevée en faveur de la dernière alternative.

Pour faire sortir le gouvernement de Stockholm de son attitude de prudente réserve, le général français Baraguay d'Hilliers offrit les îles d'Aland au cas où la marine suédoise voudrait se joindre à l'escadre franco-anglaise qui croisait dans ces parages. Un premier pas vers l'adhésion suédo-norvégienne à la cause des alliés fut fait par la Convention du 21 novembre 1855, conclue dans le dessein général de prévenir tout conflit de nature à altérer l'équilibre européen. Par ce traité, les puissances alliées garantissaient l'intégrité territoriale des royaumes unis de Suède et de Norvège, et promettaient leur appui contre toute pression de la part de la Russie. En échange de cette promesse, le gouvernement de Stockholm s'engageait à ne rien céder à la Russie, sans en avoir préalablement informé les puissances alliées et sans avoir pris leur avis.

C'était prendre une attitude hostile à l'égard de la Russie. Aussi son ministre des Affaires Etrangères, Nesselrode, dit à l'envoyé de Suède : « Votre gouvernement a déjà un pied dans le camp de nos ennemis, espérons qu'il n'y posera pas l'autre. »

L'espoir exprimé par le diplomate russe fut réalisé pour des raisons diverses. Le roi Oscar I^er^ savait bien de quel côté se trouvait l'adversaire de la Suède, mais il ne voulait pas risquer un pas décisif, de nature à troubler sérieusement ses relations avec la Russie, sans être sûr d'un appui efficace. Pour les puissances occidentales, la lutte dans la mer Baltique n'était qu'un épisode passager, un élément momentanément important dans leur politique générale. Au contraire, pour la Suède, la situation dans ces parages était un élément primordial et permanent. La question des îles d'Aland et des rapports russo-suédois était la clef de voûte de sa diplomatie. Il en ressortait un risque évident d'être isolé après la fin de la guerre. Dans l'offre de l'archipel d'Aland, le roi vit une amorce dangereuse pour faire sortir le pays de sa prudente politique de neutralité et d'équilibre. Le gouvernement suédois aurait été forcé d'accepter les conditions d'alliance que ses amis lui auraient offertes, une fois la guerre commencée, et la Suède se serait ainsi irrémédiablement compromise à l'égard de la Russie. Le Roi était tout prêt à accepter une offre avantageuse d'alliance, à condition que l'entente fût conclue préalablement à l'abandon de la neutralité. D'abord une alliance, ensuite la coopération, mais pas la marche inverse des événements, voilà ce que voulait Oscar I^er^.

La crainte des risques que chaque action entraîne irrémédiablement, la répugnance à une politique d'aventures, l'attrait de la neutralité qui mettait le pays à l'abri des hasards d'une guerre, la peur d'une revanche future de la Russie contre une Suède-Norvège relativement isolée, toutes ces considérations firent adopter au gouvernement de Stockholm une attitude d'une telle prudence que, pour la troisième fois

dans l'histoire du dix-neuvième siècle, il manqua l'occasion de rentrer en possession de la clef stratégique de sa capitale.

Toutefois, à l'occasion des préliminaires de paix, l'Autriche rendit au pays le grand service d'insérer une clause permettant de discuter ultérieurement le problème alandais. Au Congrès de Paris, il s'agissait d'utiliser cette dernière et faible chance de réparer les erreurs commises et de rattraper les occasions manquées. Il est inutile de raconter ici la marche des négociations et leurs péripéties variées. Le résultat final nous importe seul. Il est consigné dans un accord spécial entre la Russie, l'Angleterre et la France, annexé au traité de Paris du 30 mars 1856 :

« Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, pour répondre au désir qui lui a été exprimé par Leurs Majestés l'Empereur des Français et la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, déclare : que les îles d'Aland ne seront pas fortifiées et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval. La présente convention, annexée au traité général signé à Paris, sera ratifiée et les ratifications en seront échangées dans l'espace de quatre semaines ou plus tôt s'il peut se faire. »

Que l'interdiction de fortifier les îles d'Aland ne fût pas insérée comme partie intégrante dans le traité général et signée par le plénipotentiaire suédois, cela dépend du désir russe de marquer par cela même le fait que la Suède, en sa qualité de non belligérante, n'avait pas le droit de figurer au traité au même titre que les Puissances belligérantes. Les îles n'étaient donc pas neutralisées, mais simplement frappées d'une servitude internationale de non fortification. Toutefois, la convention du 30 mars 1856, non seulement engageait l'Angleterre, la France et la Russie, mais, en vertu de l'article 33, engageait aussi toutes les Puissances signataires du traité de Paris du même jour. On arrive à en conclure que c'était en somme le concert européen des grandes Puissances qui avait pris son existence et sa défense en mains.

A l'appui de cette thèse, on peut citer l'opinion du plénipotentiaire anglais le comte Clarendon. Quand, au mois de mai 1856, il défendit devant la Chambre des Lords l'œuvre du Congrès de Paris, il ne manqua pas de mettre en lumière qu'une convention avait été signée et annexée au traité général et que, par cela même, elle faisait désormais partie du droit qui s'appliquait aux peuples de l'Europe et qu'elle protégerait les possessions de la Suède et Norvège contre une poussée de la Russie. Il semblait donc avoir vu dans la stipulation relative à l'archipel d'Aland une servitude générale de droit international.

En 1907, il y avait des tendances manifestes, de la part de la Russie, d'arriver à une abrogation de la servitude de non fortification. Mais, devant les protestations énergiques du gouvernement suédois,

appuyé en cela sur l'opinion unanime de la nation, la Russie fut contrainte d'abandonner ses projets, notamment celui de faire de Eckerœ une base maritime considérable. Au mois d'octobre 1907, l'ambassadeur russe à Paris avoua le désir de la Russie d'avoir les mains libres à Aland. C'était au moment même où des négociations préliminaires étaient en cours en ce qui concerne la mer Baltique. Au début, l'Allemagne se montra disposée à entrer dans les vues de la Russie dans le dessein apparent de la détacher de ses alliés et par conséquent d'opérer un rapprochement germano-russe sur le dos du gouvernement de Stockholm. Peut-être espérait-on aussi à Berlin pouvoir précipiter la Suède dans les bras allemands par irritation contre Saint-Pétersbourg.

Ce fut à Paris, et encore plus à Londres, que le gouvernement conservateur de l'amiral Lindman trouva l'appui extérieur nécessaire. Quant à la nation suédoise elle-même, elle montrait dans cette occasion une rare unanimité pour la défense de ses intérêts, menacés par un Aland fortifié et transformé en port de guerre, aux portes mêmes de sa capitale.

Les déclarations énergiques au Parlement, l'attitude décidée et unanime de la nation se manifestant par la voie de la presse, l'aide diplomatique si précieuse apportée par l'Angleterre et la France permirent à la vigilance du gouvernement conservateur d'écarter le danger qui menaçait l'indépendance du pays. La convention ultérieure relativement au *statu quo* dans la Baltique, signée à Saint-Pétersbourg le 23 avril 1908, confirma de façon décisive le succès momentané de la diplomatie suédoise. En effet, nous y trouvons la stipulation suivante :

« Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse, Sa Majesté le Roi du Danemark, Sa Majesté l'Empereur de Russie, Sa Majesté le Roi de Suède, étant animés du désir de consolider les liens de bon voisinage et d'amitié existant entre leurs Etats respectifs et de contribuer par là à la conservation de la paix générale et reconnaissant que leur politique par rapport aux régions limitrophes de la mer Baltique a pour objet le maintien du *statu quo* territorial actuel, les gouvernements déclarent qu'ils sont fermement résolus à maintenir intacts les droits de l'Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse, du Roi du Danemark, de l'Empereur de Russie et du Roi de Suède, en ce qui concerne leurs possessions continentales ou insulaires dans lesdites régions. »

Pour prouver sa loyauté et sa fidélité aux engagements pris, le gouvernement de Russie cessa immédiatement tout ouvrage militaire dans l'archipel en question. A la Convention de Paris du 30 mars 1856, qui restait toujours intacte, celle de la Baltique du 23 avril 1908 est donc venue ajouter une confirmation éclatante et une garantie supplémentaire.

Quand la guerre mondiale éclata en 1914, il n'y avait sur les îles d'Aland aucun établissement militaire ou maritime. Les quelques

bâtiments de guerre russes qui s'y trouvaient furent déplacés. La tentation pour l'Allemagne de s'emparer de ces îles était sans doute grande, mais une telle action de sa part aurait provoqué une protestaion énergique du gouvernement suédois. L'attitude de la Suède importait trop au gouvernement de Berlin pour qu'il se permît une occupation de l'archipel. Ainsi, pendant la durée de la première année de guerre, l'état de choses ancien subsista intact.

Ce ne fut que le 21 mai 1915 que l'état-major de la marine allemande signalait une attaque contre l'île de Utœ, fortifiée par les Russes. Peu à peu l'on apprit que l'archipel était en train de devenir une base maritime de grande valeur. La nature s'y prêtait admirablement du reste. A mesure que ces nouvelles parvinrent en Suède, l'inquiétude et l'animosité grandirent. On vit dans les mesures russes une atteinte à la sécurité du pays. Ces sentiments, toutefois, s'apaisèrent considérablement quand le Ministre des Affaires Etrangères fit publier, le 1er octobre 1915, un communiqué officiel à ce sujet. Il y fit connaître que, déjà au mois de janvier, il avait reçu la visite de Son Excellence Nekljudov qui était venu le renseigner à titre confidentiel sur le caractère général et l'intention de certaines mesures prises ou à prendre au regard des îles d'Aland. De ce communiqué vague on tira la conclusion que les fortifications n'étaient pas de nature permanente et qu'elles seraient rasées une fois la guerre terminée. L'absence de protestation du gouvernement suédois était un hommage éclatant rendu à la loyauté des Alliés, la preuve d'une grande confiance dans les sentiments amicaux de la France et de l'Angleterre. Pour l'instant, la discussion parut close.

Elle reprit avec une vigueur renouvelée au début de 1916, en connexion avec les difficultés commerciales grandissantes entre la Suède et l'Angleterre. Dans les fortifications d'Aland, qui ne faisaient que s'étendre et se consolider, on craignit une menace indirecte contre la liberté de mouvement du gouvernement de Stockholm. Mais le Gouvernement fit savoir que la confiance entre la Suède et les Alliés était devenue plus forte que jamais. Cette déclaration reçut l'approbation unanime du Parlement.

Toutefois, vers la fin du mois de mai 1916, les gouvernements anglais et français firent publier un communiqué démentant catégoriquement une intervention de leur part auprès de la Russie, probablement à la demande expresse de cette dernière puissance, qui dans le problème des îles vit un litige exclusivement russo-suédois. Le résultat fut que la Suède, dans ses négociations russes, toujours pendantes, ne pouvait plus compter sur l'appui franco-anglais et que sa situation internationale avait par conséquent empiré au lieu de s'améliorer.

Le malaise s'accrut encore par la publication d'une étude politico-militaire du général Rappe, ancien combattant dans les rangs français

en 1870. Dans sa brochure, l'auteur fit d'abord ressortir que la Suède, par sa situation géographique, empêche une collaboration militaire efficace entre la Grande-Bretagne et son alliée la plus grande et la plus importante, à savoir la Russie ; qu'il fallait par conséquent être très vigilant dans la défense des droits et des intérêts suédois dans l'Aland pour conserver la liberté de mouvement militaire du pays et la possibilité subséquente d'affirmer la volonté nationale.

Un Aland transformé en une base maritime considérable et une forteresse de grande valeur serait de nature à exercer une influence décisive sur l'attitude politique du gouvernement de Stockholm. En effet, l'archipel d'Aland et celui d'Abo en Finlande forment un promontoire menaçant dans la mer qui sépare la Suède et la Finlande. De là on domine l'entrée du golfe de Botnie. L'on a pour ainsi dire un pont naturel qui aboutit près de la capitale de la Suède. Une fois l'archipel et le détroit d'Aland occupés par les Russes, il deviendrait impossible pour des forces maritimes suédoises de pénétrer dans le golfe de Botnie transformé en un lac fermé. Cet état de choses serait d'autant plus grave que la Suède, pour la défense de sa partie septentrionale et ses riches gisements miniers, ne possède qu'une seule voie ferrée située le long de côtes. La Suède septentrionale, à présent une des régions les plus précieuses du pays, où elle place ses espérances de grandeur industrielle, serait presque impossible à défendre. Les îles d'Aland, clef stratégique du Norrland, coupent en deux les possibilités suédoises de défense militaire. La liberté de mouvement des Russes dans le Nord leur permettrait de jeter des forces d'autant plus considérables vers la capitale et les provinces environnantes. En somme, les fortifications exécutées dans les îles enlevaient à la Suède son minimum d'existence militaire.

Ces considérations d'un militaire distingué et d'un patriote éminent ne pouvaient pas ne pas exercer une influence considérable sur une grande partie de l'opinion du pays. Ce problème des îles d'Aland semblait à une opinion publique, éminemment loyale et scrupuleusement neutre, très délicat et épineux. D'un côté, il y avait l'avis unanime des militaires qu'un Aland non fortifié est un minimum d'existence stratégique, que les fortifications coupent la Suède en deux, compliquent singulièrement le problème de sa défense militaire et lui imposent des charges excessivement lourdes. De l'autre côté, il était difficile de soutenir que les ouvrages militaires n'avaient été exécutés que contre la Suède. Les assurances de la Russie que les forts étaient construits avant tout contre l'Allemagne, qu'ils avaient un caractère défensif, ne manquent pas de justesse. Mais en invoquant ce dernier argument, ne pourrait-on pas les maintenir indéfiniment ?... D'autre part, un Etat n'éprouve-t-il pas une vive répugnance à démolir à grands frais des forts dont la construction a été nécessairement coû-

teuse ? Ainsi, si la Russie se vit obligée d'élever des fortifications pour protéger ses propres côtes contre les attaques éventuelles de l'Allemagne — en même temps un Aland non fortifié était une condition vitale pour que la Suède pût protéger ses propres côtes et assurer son indépendance politique.

La Révolution russe vint ensuite jeter sa perturbation dans les négociations engagées. La période de changements ministériels fréquents et d'anarchie grandissante, au point qu'on ne savait plus au juste à qui il fallait s'adresser, offrait d'opportunes occasions pour la diplomatie russe, insinuante et souple, de différer indéfiniment la solution du problème, d'autant plus que le gouvernement suédois cherchait avant tout, pour ne pas dire exclusivement, à trancher le différend à l'aide de moyens juridiques. La chute de Riga, la conquête allemande des îles de Dagœ et d'Œsel, prouvaient indubitablement les progrès effrayants de la désorganisation russe et la menace grandissante d'une mainmise allemande.

C'est alors que vers la fin de 1917, la Finlande proclama son indépendance. Il semblait à la Suède qu'on soulevait le poids qui depuis longtemps avait lourdement pesé sur sa frontière de l'Est. Ce fut avec une joie sans mélange et des sympathies unanimes qu'on accueillit la manifestation du peuple finlandais de vouloir entrer dans la communauté des Etats libres. Mais si on voulait bien aider le nouvel Etat dans sa lutte pour la liberté par des paroles sympathiques et des discours enthousiastes sur un glorieux passé commun et un avenir de compréhension et de collaboration fraternelles, c'était tout. Une attitude plus énergique aurait pu porter atteinte à la neutralité scrupuleuse. Mais, pour un peuple aux abois, qui lutte à la fois contre l'oppresseur étranger et la famine intérieure, les paroles ne sont pas ce qui sauve.

Cette prudente abstention ne manquait pas de provoquer une amère désillusion, une déception profonde de l'autre côté du golfe de Botnie. Par la force des choses et la logique des situations, ces sentiments poussaient les Finlandais dans les bras de l'Allemagne et les rendaient hostiles à une cession éventuelle ou à un règlement rapide et amiable du problème des îles d'Aland.

Par sa politique prudente, par son attitude passive de « wait and see », le gouvernement de Stockholm s'aliéna les sympathies de la Finlande et installa l'Allemagne en maîtresse de la mer Baltique. En jugeant l'attitude d'abstention de la Suède à la lumière du vieux dicton que c'est dans le malheur qu'on connaît ses vrais amis, le vaillant petit peuple du nouvel Etat ne pouvait évidemment pas être très touché par le programme suédois « la Finlande libre, les îles d'Aland suédoises ».

L'irritation compréhensible de la nation finlandaise n'était guère un état d'esprit favorable à une solution amicale de la question au moyen de négociations diplomatiques. La Suède eut beau invoquer que

c'est le 29 mars 1909 qu'Alexandre Ier reçut à Borga le serment de fidélité de ses nouveaux sujets finlandais et que ce n'est que le 17 septembre de la même année que les îles d'Aland furent adjointes au grand-duché malgré la nationalité suédoise indubitable de ses habitants. La jeune république répondit qu'il y a d'autres Suédois en Finlande, ceux des provinces de Oesterbotten et de Nyland, par exemple. Si la Suède revendiquait les habitants des îles d'Aland à cause de leur nationalité suédoise comme une Suède irrédente, ne devrait-elle pas, pour être logique, demander le retour des autres provinces suédoises en Finlande ? Les Finlandais, dans le Nord de la Suède, n'auraient-ils pas aussi le droit de faire sécession pour se joindre à la Finlande? Les habitants des îles d'Aland n'étaient pas autre chose que des Finlandais suédois comme d'autres ressortissants de la République. Par conséquent, on ne pouvait pas admettre la validité des vœux des habitants de l'archipel, car alors il faudrait accorder à tous les Finlandais de race suédoise le droit de disposer d'eux-mêmes, ce qui porterait une atteinte mortelle à l'unité de la patrie finlandaise.

Ce litige entre la Suède et la Finlande ne saurait être considéré comme de nature à mettre en péril la paix du monde. Néanmoins la situation était devenue tendue entre les deux pays au printemps de 1920. Le désir des Alandais de voir consacrer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sous la forme extrême de la sécession paraissait si aigu que le gouvernement britannique, particulièrement intéressé à la question doctrinale d'un tel problème, porta l'affaire devant le Conseil, en vertu de l'article 11 du Pacte.

Le Conseil se réunit à Londres du 9 au 12 juillet 1920, sous la présidence de M. Léon Bourgeois. Conformément à l'article 15 du Pacte, le représentant de la Suède, M. Branting, fut invité à siéger au Conseil pour présenter les vues de son gouvernement. En ce qui concerne la Finlande, celle-ci n'étant pas encore membre de la Société, le Président soutint qu'elle ne pouvait pas, de par le Pacte, siéger de droit au Conseil, ce qui était une argumentation spécieuse, car le Conseil a le devoir de traiter sur un pied d'égalité les Etats qui viennent régler devant lui leur différend, qu'ils soient ou non membres de la Société. La Finlande fut cependant invitée à siéger au Conseil. Les deux parties firent connaître leur point de vue et présentèrent leurs arguments. Le représentant de la Finlande soutint alors que la question soumise au Conseil, relevait de la souveraineté exclusive de son Gouvernement et qu'en application de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte, le Conseil n'avait pas à en connaître. Au nom de la Suède, M. Branting insista sur la nécessité de s'assurer des sentiments des habitants des Iles et réclama par conséquent le recours à un plébiscite. Avec l'agrément des deux parties, une Commission de juristes fut constituée pour examiner les questions de droit. Le Conseil pria alors

MM. Larnaude, Huber et Struycken de donner leur opinion sur les deux points suivants :

« La thèse soutenue par la Suède au sujet des îles d'Aland, porte-t-elle sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande et qui, par conséquent, ne rentre pas dans la compétence du Conseil ? Quel est l'état des obligations internationales en ce qui concerne la délimitation des îles d'Aland ? »

Le 5 septembre 1920, la Commission soumit au Conseil ses conclusions motivées. Le rapport pose comme point de départ ce principe que la nature juridique d'une question ne peut pas dépendre du fait qu'il convient à un membre de la Société des Nations, partie ou non au différend, de la soumettre au Conseil. Aussi les rapporteurs regardent-ils comme indispensables de rechercher d'abord les caractères propres du litige finlando-suédois afin de décider si oui ou non ce problème rentre dans la compétence de la Société des Nations.

« Or, continuent les jurisconsultes, la question se pose ainsi : la population des îles d'Aland peut-elle, dans les circonstances où elle se trouve, et en s'appuyant sur le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes, demander son rattachement à la Suède ? De son côté, le gouvernement suédois peut-il réclamer qu'un plébiscite ait lieu pour permettre à la population des îles de se prononcer sur leur rattachement à la Suède ou le maintien de la domination finlandaise ? »

La réponse que le comité donna à cette question, prise dans un sens général, est nettement négative. Sauf stipulations expresses dans des traités internationaux, et à part l'hypothèse d'un abus manifeste et continu de la souveraineté au détriment d'une fraction des sujets, le droit international positif décide que, d'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de tout Etat définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une partie de la nation le droit de déterminer son propre sort politique, par voie de plébiscite ou autrement. Le pacte de la Société des Nations n'a dans aucun article dérogé à ce principe.

Le monde des jurisconsultes est certainement unanimement d'accord pour reconnaître qu'en règle générale, il appartient exclusivement à chaque souverain territorial régulièrement constitué, d'accorder ou de refuser à une partie de ses gouvernés, le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite. Si en effet la volonté individuelle est le fondement dernier sur lequel repose l'Etat lui-même, celui-ci se trouvera désarmé contre elle. La suprématie de la volonté individuelle conduit tout droit à l'anarchie. L'on peut évidemment trouver certains cas où la morale demande qu'une province ou une colonie ne doive pas être retenue de force sous la domination d'un Etat oppresseur, dont elle veut se séparer. Mais, pour quelques cas de ce genre, à quelle anarchie internationale et à quelles prétentions inadmissibles

n'aboutirait-on pas si on voulait donner satisfaction à toutes les velléités séparatistes de toutes les minorités ethniques religieuses ou autres, si le droit international conférait sans limitation aux nationalités dissidentes le respect de leurs désirs particularistes ! Même en droit interne, tout groupe qui veut vivre ne peut pas admettre le principe de l'autonomie des volontés individuelles. Celles-ci doivent s'incliner devant la volonté collective. Si la majorité de l'Etat s'oppose à la séparation de telle ou telle partie de son territoire pour aller grossir le territoire d'un autre Etat, pourquoi donner la préférence au groupe sécessionniste qui, dans la plupart des cas, ne représente qu'une infime minorité ? C'est installer l'anarchie en permanence à l'intérieur d'un Etat, c'est l'exposer à tous les ferments de dissolution intérieurs et extérieurs que d'admettre qu'à tout moment une circonscripion administrative peut se placer sous l'autorité d'une Puissance étrangère chaque fois qu'elle est mécontente d'une nouvelle loi. Un Etat peut bien permettre qu'un de ses ressortissants l'abandonne pour passer à un autre Etat, car l'individu n'est pas lié au territoire. En passant d'un Etat à un autre, il n'emporte rien du sol national. Son abandon n'a pas une répercussion dangereuse sur la vie et l'existence de l'Etat, précisément parce qu'il ne s'agit que d'un acte individuel. Une collectivité, au contraire, est inséparable du territoire où elle vit, et le territoire est un des éléments essentiels de l'Etat. Par cela même, toute sécession d'une province porte une atteinte directe à l'unité de l'Etat qui ne peut pas le tolérer sans consentir à sa propre ruine.

Ceci n'implique nullement qu'il n'existe jamais de raison valable pour une sécession. En politique, il y a toujours une juste mesure à garder. Le droit de l'Etat n'est pas sans limites. Il a le devoir de respecter les intérêts légitimes de ses ressortissants, car son but est le bien commun. Au cas où l'Etat ne pourrait réaliser cette fin et maintenir l'ordre social sans recourir à l'oppression, il avoue la faillite de sa mission sociale. Il n'y aura plus d'autre alternative que la tyrannie ou la révolte. La solution du conflit sort du domaine juridique pour passer dans celui des faits. Dans ce cas, le droit de sécession n'est autre chose que l'appel à la force et la guerre civile avec ses horreurs inévitables.

Dans beaucoup de cas, le principe des nationalités n'est qu'un beau nom dont on pare un impérialisme conquérant. Une nationalité puissante et douée d'une grande force d'expansion aura souvent une tendance instinctive à vouloir englober les éléments rattachés à un autre Etat, mais qui présentent avec elle des caractères communs. Il y a à cela de nombreux exemples, à la fois d'un long passé et d'un présent très proche. Les plébiscites ne sont presque jamais libres et sincères, surtout lorsqu'ils s'effectuent au lendemain d'une guerre sous le contrôle impérieux de l'Etat vainqueur et moins encore sans doute quand

ils sont organisés par l'Etat vaincu qui n'a pu prendre son parti de la défaite. Même en supposant le plébiscite sincère dans une région habitée par une population mélangée, l'on ne peut pas espérer que la minorité battue s'inclinera éternellement devant le vote de la majorité. Le parti minoritaire, surtout s'il a été battu à une faible majorité, laissera le conflit ouvert. Entre partis politiques ce jeu de bascules se borne à un changement de ministère, tandis que dans le domaine international les suites sont autrement graves et risquent de mener aux intrigues louches et à la guerre. Au point de vue de la solution des litiges internationaux, l'application méthodique du principe des nationalités, du droit pour les fractions d'une nation de disposer d'elles-mêmes, fait naître plus de conflit qu'elle n'en supprime. Là où la population est très mélangée, le plébiscite est le pire cadeau à faire à un peuple. Il est dangereux parce qu'il est inexact, car l'idée de nationalité à elle seule n'est pas le fondement de l'Etat. L'autonomie des volontés individuelles en face du pouvoir social conduit à l'anarchie à l'intérieur, à la guerre à l'extérieur. Dans la plupart des cas, la théorie plébiscitaire risque d'unir dans son sein les déchirements de l'anarchie aux intrigues de l'impérialisme. Dans le conflit des îles d'Aland, la thèse générale soutenue par la Suède ne pouvait être admise au point de vue du droit international. Sur ce point, pas de difficulté.

Mais après avoir admis ce principe général à l'encontre de la Suède, les trois jurisconsultes y ajoutent une réserve importante qui contredit la thèse de la Finlande. Au point de vue aussi bien du droit interne que du droit international, la formation, la transformation et le démembrement d'Etats par suite de révolutions et de guerres créent des situations de fait, qui échappent en grande partie aux règles normales du droit positif. Le passage, tenté en de pareilles circonstances, d'une situation de fait à une situation de droit définitive et normale ne saurait relever de la compétence exclusive de l'Etat en cause. Il intéresse au plus haut degré la communauté internationale. Dans de telles conditions, le principe que les peuples et même certaines fractions d'un peuple doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes peut trouver son application. Là où des cas de ce genre se présentent, des solutions transactionnelles, assurant aux minorités le respect de leurs sentiments particularistes, peuvent être dictées par les intérêts mêmes de la paix.

Or, pendant la période orageuse où la question des îles d'Aland a surgi, peut-on considérer la nation finlandaise comme un peuple définitivement constitué en Etat souverain, membre indépendant de la communauté internationale ? D'autre part, les Alandais formaient-ils, lors de leurs manifestations séparatistes, une fraction de la nation finlandaise ? A la première question, les trois savants répondirent par la négative.

Selon eux, il résulte de tous les faits qu'ils ont examinés, « que la

formation d'un Etat finlandais indépendant en 1917 et 1918, quel qu'ait été précédemment le statut juridique de la Finlande dans l'Empire de Russie, doit être envisagée, au moins sous plusieurs rapports, comme un phénomène politique nouveau, et non comme la continuation pure et simple d'une existence politique antérieure.

Même si l'on adopte dans ce conflit le point de vue le plus favorable à la thèse finlandaise, il n'en reste pas moins vrai que l'Etat de Finlande, traité en fait par le gouvernement russe depuis 1899 comme une simple province, n'avait pas et ne revendiquait pas d'ailleurs d'existence juridique extérieure, et qu'il était indissolublement lié à la Russie. »

« Cette situation », poursuit le rapport, « ne changea pas immédiatement après la révolution russe de mars 1917... Les différents gouvernements provisoires qui se sont succédé jusqu'au coup d'Etat bolcheviste n'ont pas cessé d'envoyer en Finlande des gouverneurs généraux... Toutefois, le manifeste bolcheviste du 15 novembre 1917, proclamant pour tous les peuples allogènes de la Russie le droit de disposer d'eux-mêmes, amena une modification importante dans les relations entre la Russie et la Finlande. » Les trois jurisconsultes jugent cette modification d'autant moins négligeable qu'au même jour, la diète finlandaise institua un gouvernement national qui, après une proclamation lancée au peuple le 4 décembre suivant, réussit à faire reconnaître la Finlande comme nation indépendante parmi les autres peuples, non seulement par le comité exécutif central des Soviets russes, mais, de plus, par le gouvernement suédois, le gouvernement français et peu à peu par beaucoup d'autres. »

Néanmoins, les auteurs se refusent à admettre que, depuis ces reconnaissances, la Finlande ait réalisé les conditions d'un Etat souverain. L'expérience de la dernière guerre prouve, d'après eux, qu'on ne peut prêter à ces actes, surtout à ceux émanés des puissances belligérantes, la même valeur juridique qu'en temps de paix.

« Ce sont là, conclut le rapport, les motifs qui s'opposent à ce que la Finlande puisse exiger que le sort des îles soit le même que le sien. »

Il est vrai que la population des îles s'est associée au mouvement qui a séparé la Finlande de la Russie. Comment, d'ailleurs, aurait-elle pu agir autrement ? Cependant, « des faits nombreux et importants, survenus aux îles, prouvent que la transformation de leur statut politique a eu dès le début un caractère et une direction tout autres que celle de la Finlande continentale ». A ce propos, les membres du Comité appellent l'attention sur deux ordres de faits : d'abord, les manifestations politiques de la volonté populaire des insulaires, ensuite les faits d'ordre militaire survenus dans l'archipel.

Ainsi, l'intervention militaire de la part du gouvernement suédois n'a pas eu, sans doute, d'autres motifs que des considérations huma-

nitaires. Mais il ne résulte pas moins de ce qui s'est passé que, pendant cette période, il s'est produit pour la Finlande, même abstraction faite des troubles de sa situation intérieure, à l'égard des îles d'Aland, de véritables carences de souveraineté.

Et le rapport conclut qu'à quelque point de vue qu'on envisage ce problème, il paraît toujours dépasser, et de beaucoup, les proportions d'un différend de pur droit interne. La Finlande comme telle a, sans doute, acquis depuis longtemps une situation juridique et politique pleinement consolidée ; mais la situation des îles n'avait pas encore atteint ce caractère définitif.

Ces considérations historiques des trois rapporteurs appellent des réserves. L'on a passé sous un silence absolu toute cette période si importante qui embrasse l'histoire des rapports russo-finlandais depuis 1809 jusqu'à 1897 et qui abonde en témoignages précis de la bonne foi des Tsars d'exécuter loyalement les engagements de Borga. Il y a le décret de 1816 sur la transformation du Conseil de régence en Sénat impérial. Le tsar autocrate par excellence, Nicolas I^er^, fit toujours preuve d'une parfaite correction envers les Finlandais. Son successeur, Alexandre II, accorda très libéralement la loi organique sur la Diète de 1869. Pendant la grande partie du règne d'Alexandre III, la Finlande, sous l'impulsion énergique et avisée de Leo Mechelin, fit preuve d'une ardeur remarquable dans tous les domaines de l'activité humaine. Ensuite, il est vrai, le poison panslaviste commença à s'infiltrer dans les milieux dirigeants à Saint-Pétersbourg et à Moscou. Les conseillers de Nicolas II prirent avec la Finlande d'injustifiables libertés et violèrent les engagements solennels de Borga, qui restaient toujours en droit le statut fondamental du Grand-Duché. Or, aux termes de ce pacte, « la forme de gouvernement » et « l'acte d'union et de sûreté » avaient force de loi en Finlande. Le Gouvernement russe, malgré tous ses simulacres de légalité et tous ses empiétements de fait, ne perdit jamais de vue la validité du pacte qui assurait à la Finlande une situation autonome, nullement comparable à celle de la Pologne. L'histoire des relations entre les deux pays à partir de 1899 ne montre pas davantage une ligne de conduite interrompue vers une *capitis diminutio* progressive des libertés finlandaises. Le 4 novembre 1905, un décret impérial abolit la plupart des mesures arbitraires prises depuis 1889 et chargea le Sénat d'élaborer un projet de réorganisation de la Diète sur la base du suffrage universel. Deux ans et demi après survint malheureusement une réaction panslaviste qui fut cependant impuissante à arrêter l'évolution intérieure particulière du Grand-Duché. Mais, lors de la révolution russe en 1918, après la chute du tsarisme, le prince Lvov et ses collègues se hâtèrent de biffer d'un trait de plume l'ensemble des mesures d'oppression dont la Finlande avait été victime depuis 1908. Ils reconnurent solennellement et sans réserve l'autonomie finlandaise telle qu'elle

avait été déterminée en 1809, c'est-à-dire que la Finlande constituait « une corporation territoriale autonome en général, hors deux exceptions : le droit de l'Empire de régler l'ordre de succession au trône de Finlande par le fait même de déterminer l'ordre des ayants droit à la couronne des Tsars ; le droit de l'Empire de considérer et de traiter la Finlande comme faisant partie du grand tout dans la direction de sa politique extérieure ». De même qu'un propriétaire, réintégré dans la possession d'un objet, est censé avoir conservé son droit malgré une suspension momentanée et involontaire, l'on peut regarder la Finlande, toujours rétablie dans la jouissance de ses droits légitimes en dépit de troubles passagers, comme ayant toujours gardé son droit à ces libertés.

Quand arriva le moment où la Finlande allait se proclamer indépendante et se détacher de la Russie, elle était déjà constituée comme unité territoriale et autonomie nationale. Elle possédait des frontières précises et à l'intérieur de ses frontières, des lois, une magistrature et une administration qui lui étaient propres. Elle possédait une législation à elle sur l'acquisition et la perte de la nationalité finlandaise. Ce sont là des différences notables et imposantes entre elle et la Pologne, partagée entre plusieurs conquérants et assimilée à une simple province. La proclamation de l'indépendance consistait pour la Finlande à constater que les deux réserves exceptionnelles à son autonomie pleine et entière avaient disparu avec l'avènement du bolchevisme russe dont les chefs acceptèrent vite le point de vue finlandais. Le gouvernement de Suède, à la différence de la Grande-Bretagne qui fit une réserve pour les territoires de Petscheuga et de la Carélie orientale, reconnut sous peu sans conditions ni réserve le nouvel Etat finlandais. S'il entendait faire des réserves quant aux îles d'Aland, il aurait dû en faire mention expresse. En ce qui concerne les trois jurisconsultes, ils reconnaissent sans ambages que « les îles d'Aland firent incontestablement partie de la Finlande pendant toute la période de la domination russe ». C'est là un fait acquis de la plus haute importance.

Au début de l'année 1918, le nouvel Etat fut profondément secoué par le bolchevisme russe auquel les garnisons débandées de l'ancien tsarisme et une bande de fanatiques finnois ouvrirent la porte. Devant ces hordes fanatisées jusqu'à la frénésie et bien armées, la majorité de la nation finlandaise se trouva pendant un certain temps sans défense puisque l'armée finlandaise avait été dissoute par l'ancien Tsar et toutes les armes enlevées à la population. Dans cette détresse extrême, le gouvernement de Finlande sollicita de la Suède un secours contre la marée montante du bolchevisme qui menaçait de s'étendre dans toute la Scandinavie en cas d'une défaite finlandaise. Le cabinet de Stockholm répondit par une interdiction aux ressortissants suédois d'exporter des armes et des munitions lorsque aucun principe du droit international s'opposait à ce que ce minimum de secours fût prêté au « pays sœur »

en détresse. Cette indifférence devant les calamités dont des centaines de milliers de Finlandais de race suédoise furent menacés, jette une lueur singulière sur l'attitude humanitaire du gouvernement suédois qui se borna à occuper les îles d'Aland en vue de secourir les Alandais. Cette expédition de secours se fit avec l'assentiment du ministre de Finlande et avec la promesse formelle qu'elle prendrait fin dès que le but serait atteint. Après quelques mois de luttes héroïques qui sauvèrent, non seulement l'indépendance finlandaise, mais aussi la sécurité des pays du Nord contre une infiltration bolcheviste, le nouvel Etat réussit à rétablir l'ordre à l'intérieur et à repousser l'invasion étrangère russe. Or puisque les difficultés de toute sorte avaient été heureusement surmontées, que la Finlande avait passé avec succès cette épreuve du feu, il y a tout lieu de considérer que l'aventure bolcheviste et la tentative subséquente d'insurrection rouge ne furent qu'un intermède qui n'invalida en rien l'émancipation juridique du grand duché en 1917. L'opinion des trois jurisconsultes que l'indépendance de la Finlande ne date que du mois de mai 1918 semble donc contestable.

En ce qui concerne les manifestations séparatistes des Alandais, il semble bien qu'on leur ait attribué une importance exagérée. Un folkloriste de l'archipel, partisan convaincu de la mission culturelle suédoise, Mr Otto Anderson, a constaté sans détours que les liens intellectuels entre l'Aland et la Suède ont toujours été assez minces. Pendant le dernier quart de siècle, aucun Suédois n'aurait exercé une influence notable sur le développement intellectuel des habitants de l'archipel, tandis que l'on pourrait trouver partout les traces de l'influence finlandaise.

Les manifestations séparatistes furent inaugurées à une réunion qui eut lieu à Finnstrom le 20 août 1917, à laquelle assistèrent les représentants d'un peu plus de la moitié des paroisses de l'Archipel. Mais la question du retour des îles à la Suède n'avait pas été mise d'avance à l'ordre du jour ni mentionnée dans l'élection des membres du Conseil. Le chef des séparatistes, Mr Sundblom, avait deux mois auparavant prononcé un discours enthousiaste à Helsingfors, exaltant les vertus du patriotisme finlandais. Le vote du 20 août ne donne nullement l'impression d'un de ces grands et puissants mouvements populaires qui se réveillent soudain dans l'âme des peuples après l'avoir travaillée sourdement pendant longtemps. En plus, il ne fut donné aucune publicité, même dans la presse insulaire, à la décision des représentants de l'opinion publique, à tel point que lorsque des élections générales eurent lieu à la Diète finlandaise le 1er et le 2 octobre de la même année, 67 pour 100 des électeurs inscrits s'acquittèrent consciencieusement de leur devoir civique envers la Finlande. Et cette participation au scrutin apparaît simplement comme le geste naturel de cette population de pêcheurs et de paysans qui pendant longtemps

avaient combattu l'arbitraire moscovite, en étroite communion avec leurs confrères sur le continent finlandais. Le 25 et 26 décembre eut lieu ce qu'on appelle « le plébiscite », auquel les communes de Brando, de Kumlinge et de Kokar, situées plus près du continent finlandais que le groupe principal de l'archipel, ne prirent aucune part. Dans le reste des îles, la consultation populaire se fit au moyen d'une cueillette de signatures à domicile. Or, peut-on vraiment attribuer une valeur décisive à une consultation populaire, entreprise par un temps très mouvementé où les sentiments véritables sont très difficiles à saisir et où des agitateurs habiles peuvent aisément circonvenir la bonne foi ou exploiter l'égoïsme étroit des gens ?

Au mois de janvier, la Finlande se trouve placée dans une situation des plus pénibles à la suite de l'invasion bolcheviste et la résolution des « rouges » finlandais. Aux îles d'Aland, les brutalités de la soldatesque russe produisaient une impression d'insécurité qui permit aux chefs séparatistes de soutenir l'opinion que le lien avec la Finlande était la cause de toutes les angoisses, tandis que la rupture de ce lien signifiait un avenir de sécurité et de bien-être. L'occupation humanitaire des îles par des troupes suédoises exerça aussi une influence considérable sur l'esprit de la population. Mais deux jours avant le départ pour les îles du corps d'occupation suédois, le Ministre des Affaires Etrangères à Stockholm eut connaissance de la présence de « gardes blancs » finlandais dans l'archipel. Ces défenseurs de l'ordre social furent reçus avec enthousiasme par les insulaires qui leur donnèrent de bon cœur tout ce qu'ils pouvaient économiser sur leurs provisions, cependant peu abondantes. Débarqué à Aland, le chef de l'expédition suédoise proposa aux deux groupes de combattants finlandais et russes de négocier l'évacuation des îles sous son contrôle. Les négociations commencèrent. C'est alors le 20 février que le capitaine Akermark annonça tout d'un coup que le général Mannerheim, commandant en chef de l'armée finlandaise, désirait le transfert en Finlande du détachement des gardes blancs et que le ministre de Finlande à Stockholm exhortait ces mêmes gardes à se servir dans ce but des vaisseaux offerts par les Suédois. Les gardes se résignèrent à obéir aux ordres supposés de leurs chefs qui, dans la suite, se sont révélés comme n'étant pas entièrement conformes à la vérité. La situation apparaît d'autant plus troublante quand on examine la diversité de poids dont le médiateur suédois s'est servi pour organiser l'évacuation des îles par les deux forces combattantes. La soldatesque russe fut libre de transporter à Abo ses provisions considérables d'armes et de munitions et ainsi de les remettre à l'armée rouge du continent pour servir contre les gardes blancs, tandis que les blancs durent rendre immédiatement leurs armes. Les défenseurs de l'ordre devaient quitter l'archipel tout de suite, tandis que les Russes avaient 15 jours pour faire leurs préparatifs. Au beau milieu de la lutte

pour la liberté, on vit ainsi des soldats rouges, qui naguère avaient été prisonniers des blancs, se promener en voiture, baïonnette au fusil, d'un village à l'autre, faisant partout des perquisitions domiciliaires sous prétexte de recouvrer des biens que les blancs leur avaient dérobés. Cette attitude de la Suède provoqua dans certaines parties des îles un sentiment de stupeur. Dans la commune de Saltvik, une réunion des habitants rédigea la lettre de remerciements suivante à la petite troupe des blancs : « Aux vaillants officiers et soldats de la garde blanche. « Remplis d'admiration pour l'héroïsme dont vous avez fait preuve « pendant votre séjour à Aland, nous exprimons nos regrets et notre « profonde indignation en face de l'affront insigne qu'on vous a « infligé en vous enlevant vos armes. Agréez du moins notre recon- « naissant hommage à votre honneur militaire, à votre courage « héroïque, aux privations que vous avez supportées et à votre dévoue- « ment à la patrie. »

En ce qui concerne le chef des gardes blancs, de retour en Finlande il fut traduit en conseil de guerre, mais acquitté après avoir montré que le chef du corps d'expédition suédois lui avait transmis un ordre supposé d'évacuation de la part du général en chef des armées finlandaises.

La question de savoir si la Société des Nations était compétente dans le différend entre la Suède et la Finlande, concernant les îles d'Aland, est subordonnée à cette autre question de savoir si la Finlande au moment où l'irrédentisme des Alandais naissait, pouvait être considérée comme un Etat consolidé ou bien comme un Etat en transformation, qui n'aurait pas le droit, par conséquent, d'exercer de l'influence sur le sort des îles d'Aland. Si la Finlande était un Etat consolidé, on ne saurait parler que difficilement, selon la Commission, d'un droit de libre disposition et il serait sûr que la Société des Nations n'aurait pu être déclarée compétente.

LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE EST DONC UN PROBLÈME QUI DÉPEND DU JUGEMENT ET DE L'APPRÉCIATION DE CERTAINS FAITS.

La Commission des Juristes décida que la Finlande, au moment où l'irrédentisme dans l'archipel venait de naître, ne pouvait pas prétendre à la qualité d'un Etat consolidé ; qu'elle se trouvait alors plutôt elle-même dans une situation de transformation et que le différend, selon le droit international, ne pouvait pas être censé appartenir à la compétence exclusive de la Finlande, de sorte que le problème était apte à être traité par la Société des Nations.

Or, depuis 1809, la Finlande existait comme un Etat autonome avec quelques restrictions.

Ce caractère ne s'est pas perdu à la suite des événements qui découlaient de la déclaration d'indépendance du 4 décembre 1917.

L'Etat finlandais englobait le territoire des îles d'Aland autant que le continent finlandais avec les archipels d'Abo et de Hango.

Ainsi le sort futur des îles d'Aland ne pouvait pas être détaché de celui de la Finlande, et ce sort futur était donc une question finlandaise d'ordre interne. Du moment que la Finlande représentait une communauté publique distincte, il faut appliquer ce jugement de la Commission des Juristes : « D'une manière générale, il appartient exclusivement à la souveraineté de tout Etat définitivement constitué d'accorder ou de refuser à une fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement. Un différend entre deux Etats au sujet d'une pareille détermination porte donc dans des circonstances normales sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'un de ces Etats. Toute autre solution serait une atteinte portée à la souveraineté de l'Etat et risquerait d'engendrer des troubles et un défaut de stabilité non seulement contraires à la notion même de l'Etat, mais encore dangereux pour les intérêts de la communauté internationale ».

Le Conseil de la Société des Nations, sans pour cela accepter entièrement le rapport des jurisconsultes, se déclara compétent. Ce n'était sans doute pas tout à fait conforme aux dispositions du Pacte, alinéa 8, article 15, qui aurait dû trouver ici son application. Mais son attitude répondait dans une large mesure à sa mission délicate de médiateur politique sagace. La Finlande demanda qu'on respectât ses prérogatives d'Etat indépendant. Pour le reste elle se prêterait volontiers à tout projet d'arrangement équitable. D'elle-même elle donna une certaine satisfaction aux désirs plus ou moins sincères d'autonomie des Alandais, en promulguant une « loi d'autonomie de la province d'Aland ». Le service militaire des habitants de l'archipel fut remplacé par un service correspondant de pilotage et de phare. On leur garantit également le maintien du suédois comme langue officielle dans l'administration centrale de la province, ainsi que dans la correspondance entre les organes administratifs de l'île et l'autorité centrale à Helsingfors. Ceci facilita singulièrement la tâche du Conseil.

Une commission de trois rapporteurs fut nommée, ayant pour mission de faire une enquête sur place. La commission était composée de l'éminent diplomate belge le baron Beyens, de l'ancien président de la Confédération helvétique M. Calonder, du sénateur italien Ferraris qui symbolisait la finesse italienne, et de M. Elkus qui représentait l'impartialité de l'Amérique. Ils constatèrent le désir des Alandais d'être rattachés à la Suède, mais renversèrent en quelque sorte le jugement rendu en première instance par les trois jurisconsultes, et conclurent au maintien de la souveraineté finlandaise. Les raisons de cette attitude furent avant tout un souci louable d'équité et une préoccupation légitime de conciliation et de paix. Les rapporteurs eurent soin de constater que

si dans la lutte acharnée contre le communisme bolcheviste, la Finlande avait succombé, la porte aurait été ouverte à l'expansion révolutionnaire et que sans doute la Scandinavie aurait été la première menacée. « On témoignerait une singulière reconnaissance à la République finlandaise à vouloir la priver d'un territoire auquel elle attache le plus grand prix. *Une telle humiliation serait cruellement sensible à tout pays,* plus encore peut-être à un Etat qui a la fierté et la susceptibilité de la jeunesse. On l'éloignerait ainsi de la Scandinavie qui a besoin de lui comme il a besoin d'elle ».

La Commission des Rapporteurs déclara également : « Bien que nous ne puissions partager sur tous les points les opinions émises par la Commission des Juristes, nous sommes d'accord avec eux pour déclarer que la question d'Aland sort du domaine de la politique interne, parce que cette question a pris une extension et une importance internationales si considérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité que représente aux yeux du monde la Société des Nations ».

Aussi les motifs que la Commission des Rapporteurs alléguait ne sont pas des titres juridiques mais des raisons d'utilité politique.

L'ERECTION DE LA FINLANDE D'UN TERRITOIRE AUTONOME AU RANG D'UN ETAT SOUVERAIN ETAIT LE NOUVEAU FAIT QUI INTÉRESSAIT LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE, qui ne pouvait pas rester indifférente au fait que la Finlande entendait exercer désormais des droits souverains sur le territoire qu'elle gouvernait autrefois avec une autorité limitée. Rien que pour cela l'exception d'incompétence était mal fondée.

Le Conseil dans sa recommandation s'appropria cette façon de voir et les deux pays s'inclinèrent devant son avis.

A titre de compensation, le Conseil recommanda aux Gouvernements de Stockholm et d'Helsingfors de conclure un accord garantissant aux Alandais un statut privilégié en ce qui concernait l'enseignement en suédois, le régime de la propriété immobilière, le choix du gouverneur de l'archipel et l'autonomie législative.

En outre, le Conseil ayant estimé, comme les juristes, et à bon droit, que le Traité de 1856 qui, à l'issue de la guerre de Crimée, avait neutralisé les îles au profit de la Suède, était toujours en vigueur, invita tous les Etats intéressés, c'est-à-dire les Etats baltes et les signataires du Traité de 1856, à reviser le régime de neutralisation pour garantir définitivement Stockholm contre toute menace éventuelle pouvant prendre base dans l'Archipel. Une Conférence se réunit à Genève du 10 au 20 octobre 1921, et le Traité, ratifié par les dix Etats intéressés, est entré en vigueur le 6 avril 1922.

Le Conseil s'est porté garant et de l'observation du statut spécial des Alandais, et de celle du traité de neutralisation. Ainsi s'accroît son rôle de gardien des traités publics et son activité.

La décision du Conseil que la souveraineté des îles d'Aland appartenait à la Finlande provoqua un grand désenchantement et de vives critiques dans beaucoup de milieux, sans parler de la Suède bien entendu. Et cependant sa décision mérite entière approbation, à la fois au point de vue juridique et politique. Seuls les idéologues qui ignorent le problème vital des incidences et la science utile des répercussions, peuvent travailler pour la théorie du droit absolu des fractions de peuples de disposer à leur gré de leur sort. Dans cette théorie si nouvelle et si ancienne à la fois, où les désirs tiennent lieu de raisons, où les mots règnent en maîtres et les apparences juridiques dissimulent les réalités concrètes, l'on arrive à nier la cohésion naturelle et impérieuse des choses. Le respect des volontés particularistes, appliqué sans limitation aux nationalités dissidentes, ne peut produire que de l'anarchie dans l'ordre international aussi bien que dans l'ordre interne. Dans le vote d'une loi d'intérêt général, une commune ne peut pas prétendre maintenir sa volonté particulière contre la volonté du reste de la nation. Si la majorité dans un Etat est hostile à la séparation d'une ville ou d'une province, au nom de quel principe de justice donner la préférence à la volonté d'un groupe sécessionniste minoritaire ? S'il n'existe pas d'autre fondement à la nationalité et à l'Etat que la somme des volontés individuelles autonomes, si l'on proclame l'intangibilité de la volonté individuelle, alors on organise dans le monde le règne de l'anarchie, de l'arbitraire et de l'intrigue. La doctrine du primat de la volonté individuelle signifie la destruction de l'Etat, de la famille, de tout groupement naturel. Elle est inapplicable en pratique et fausse au point de vue juridique. Sous prétexte de bâtir un merveilleux édifice nouveau, l'on creuse une excavation et prépare des éboulements.

En soi, ni le désir de l'Etat de garder ce qu'il possède, ni le désir d'autonomie des groupes particuliers, n'ont rien d'illégitime. Lorsqu'ils entrent en opposition, la solution théorique du conflit réside dans l'application du principe de la hiérarchie des intérêts.

On ne peut plus dire que ce problème regarde exclusivement le droit public interne puisque, en vertu d'une conception très juste de l'idée d'une loi supérieure à la volonté des divers Etats particuliers, il y a aujourd'hui une tendance très nette de la communauté internationale à intervenir pour la protection du droit des minorités ethniques ou religieuses.

En ce qui concerne la nationalité, dans quelle mesure existe son droit opposable à l'Etat, et peut-on arriver à indiquer certaines règles permettant la solution des conflits possibles ? En principe, le droit international domine le droit interne en cas de conflit. Mais ici la règle à suivre n'est pas si simple, car l'opposition a lieu, non pas en réalité entre droit international et droit interne, mais bien entre Etats et nationalité.

Cette conciliation du droit de l'Etat et de celui des nationalités constitue le plus grave problème de la politique et du droit des gens. Elle comporte une combinaison nécessaire de fait et de droit et, comme chaque fois qu'il s'agit d'une question de mesure, les applications seront extrêmement délicates. *Cuique suum,* c'est le principe supérieur de justice sans lequel il n'y a plus que violence et désordre, et l'ordre est la grande nécessité de la vie sociale.

L'individu et les collectivités secondaires ont certes des droits, mais l'Etat en a aussi, et parfois de bien supérieurs, par là même qu'il représente une fin plus générale : l'intérêt public, et non pas de simples intérêts particuliers.

Dans des questions de ce genre, la politique est intimement mélangée au droit. Par politique, il faut bien se garder d'entendre une conception antijuridique des choses, sacrifiant de parti pris le droit à l'intérêt, car la vraie politique est simplement l'art délicat d'appliquer avec prudence et habileté les principes du droit et les préceptes de l'équité. Elle les laisse pénétrer par la vie et les assouplit, pour qu'à leur tour ils puissent pénétrer partout et tout diriger.

D'autre part, il est impossible de ne pas tenir compte du fait actuel en droit international. Ce serait aussi vain et futile que de se refuser à tenir compte de la notion de pouvoir de fait dans les conflits du droit public interne par exemple, en cas de révolution ou de coup d'Etat. De même qu'en droit public interne, en droit international le pouvoir de fait, prolongé pendant un certain temps, devient définitif, à condition qu'il soit exercé conformément au bien commun, qui est le critérium de sa légitimité.

C'est ainsi que l'union indéniable des îles d'Aland et de la Finlande depuis 1809 constitue un fait acquis d'une importance décisive, ne rencontrant plus en face de lui que d'anciens droits suédois éteints. Alors, de quelque côté que l'on se tourne, le désir du Gouvernement suédois de pouvoir faire rentrer dans son bercail ce qu'il considérait comme un de ses fils perdus et retrouvés, ne pouvait recevoir un accueil favorable au point de vue du droit des gens.

Lorsqu'il s'agit de questions aussi délicates et nuancées que ces conflits entre nationalités et Etats, où le droit et le fait apparaissent souvent comme pratiquement inséparables, la solution, à la fois la plus raisonnable et la plus juste, est celle d'un arrangement par voie de concessions réciproques. C'est dans cette direction que la Société des Nations a orienté son influence pacificatrice et aiguillé la politique internationale.

Il sera nécessaire de faire preuve, des deux côtés, d'un esprit de sagesse et d'équité. En politique, la modération est souvent la meilleure conseillère. Là où la violence des passions aux prises ne lui enlève pas tout espoir de se faire entendre, on se rend peu à peu compte qu'en

atténuant un peu, dans les deux sens, les prétentions opposées, leur conciliation est parfaitement possible.

Pour avoir donné au monde une nouvelle leçon de cette vieille vérité, toujours féconde et salutaire, le Conseil de la Société des Nations mérite certainement l'approbation de ceux qui luttent pour une justice plus grande dans une paix moins précaire.

VII. — Arbitrage et Cour permanente de justice internationale

La cour permanente d'arbitrage, organisée par les Conférences de La Haye, n'était qu'une simple liste d'arbitres. Les juges prenaient et quittaient leur rôle avec chaque procès suivant un procédé semblable à la désignation par les plaideurs d'un avocat sur le tableau de l'ordre. Un tribunal était constitué pour chaque affaire d'après les règles précises. Il disparaissait comme le jury une fois sa mission spéciale terminée. Comme il tenait ses pouvoirs de la volonté expresse des parties, il ne portait nulle atteinte à leur souveraineté dont la susceptibilité était ainsi ménagée. La cour permanente d'arbitrage n'avait à connaître que des conflits qui lui étaient librement déférés par les diverses parties en litige et à La Haye, les Puissances s'étaient contentées de proclamer le recours à la procédure juridique de l'arbitrage « utile et désirable », en tant que les circonstances le permettraient. De cette façon, un Etat ne se dessaisissait pas à l'avance de ses propres affaires. Il n'entendait se remettre à un juge qu'à bon escient et quand il le voulait bien. D'autre part, les décisions arbitrales étaient également intervenues entre Puissances, animées d'un évident désir d'entente et de conciliation pour la solution des questions d'ordre secondaire, à cause desquelles les peuples ne se battent guère, les risques et pertes étant supérieurs aux profits éventuels. En plus, les sentences avaient souvent été fondées moins sur l'idée que la mission des arbitres est de rendre un jugement conformément au droit strict et sans se soucier ni des convenances ni des répercussions possibles de la sentence, que sur celle d'un arrangement opportun de nature à éveiller le moins de mécontentement possible. Les arbitres se conduisaient comme des médiateurs, dont on aurait promis à l'avance de suivre le sentiment, ce qui pouvait bien s'expliquer par le peu d'importance réelle des litiges soulevés et le désir sincère d'arrangement, mais ce qui n'était pas de nature à constituer une invitation en faveur de l'arbitrage pour la solution de conflits plus importants. L'on avait également remarqué que les décisions arbitrales, ne venant point des mêmes juges, manquaient de continuité et n'étaient point propres à former une jurisprudence qui constituerait une source importante des

principes du droit international et une étape heureuse sur la voie de sa codification. C'est de ces imperfections et de ces espérances qu'est née l'idée d'une cour de Justice arbitrale, créée sur le modèle de Cours nationales et munie de juges permanents, toujours prêts à juger les affaires qui leur seraient soumises. On croyait avoir trouvé là un moyen utile pour empêcher que le monde international ne soit plus livré à une émulation anarchique, sauf aux rares intervalles où apparaît sur la terre l'image d'une justice fugitive aussitôt brisée qu'adorée.

Le distingué secrétaire d'Etat Elihu Root, qui était partisan d'une Cour de ce genre, avait donné pour instructions aux délégués américains d'exposer à la seconde Conférence de La Haye de 1907 que « la méthode par laquelle l'arbitrage peut être rendu plus effectif de façon que les nations soient plus inclinées à y avoir *volontairement recours* avait été indiquée par la constatation de la faiblesse du système existant ». « Il n'est pas douteux », disait-il, « que l'objection principale contre l'arbitrage résidait non dans la mauvaise volonté des nations à soumettre leurs controverses à un arbitrage impartial, mais dans l'appréhension que l'arbitrage auquel elles se soumettraient ne fût pas impartial. La pratique générale des arbitres avait été d'agir non comme des juges, tranchant des questions de fait et de droit d'après les éléments qui leur sont soumis, sous l'impression de leur responsabilité judiciaire, mais des négociateurs, réalisant la solution des questions conformément aux traditions et aux usages, et en tenant compte de toutes les considérations et influences qu'affecte l'opinion des agents diplomatiques. Les deux méthodes étaient radicalement différentes, procédaient d'après d'autres types essentiels d'obligations, et souvent amenaient des résultats totalement différents... Il arriva fréquemment qu'une nation qui soumettait très volontiers ses différends à une décision judiciaire impartiale, ne tient pas à les soumettre à cette sorte de procédure diplomatique. S'il pouvait y avoir un tribunal qui rendrait dans les différends qui s'élèvent entre elles, les mêmes jugements impartiaux et impersonnels que rend la Cour Suprême des Etats-Unis dans les différends qui se produisent entre citoyens des différents Etats, il n'y a pas de doute que les nations seraient beaucoup plus enclines à soumettre leurs controverses à sa décision qu'elles ne le sont actuellement à courir les chances de l'arbitrage. Votre effort devrait tendre, disait-il, à réaliser à la seconde Conférence un développement du Tribunal de La Haye pour en faire un Tribunal permanent, composé de juges, qui ne soient que des officiers judiciaires et rien de plus, qui reçoivent un salaire adéquat à leurs fonctions, qui n'aient d'autre occupation et qui consacrent tout leur temps à l'examen et au jugement des causes internationales par des méthodes judiciaires et avec le sentiment de leur responsabilité judiciaire. Ces juges devraient être choisis dans les différents pays, de façon à ce que les différents systèmes de droit et de procédure et les

principales langues fussent équitablement représentés. La cour devrait être faite de tant de dignité, de considération et de rang que le juriste le meilleur et le plus capable acceptât d'y être nommé et que le monde entier eût une confiance absolue dans ses jugements ».

Ces idées généreuses, qui contenaient une grande part de vérité et dont la réalisation aurait constitué un progrès appréciable, furent en partie partagées par M. Pillet. Le savant jurisconsulte français pensait en effet qu'un véritable progrès serait accompli si l'on dotait la communauté internationale d'un organisme élevé, instruit, inaccessible au soupçon de partialité et qui serait chargé de dire le droit sans pour cela être obligé de le faire observer. C'est pourquoi il avait proposé l'établissement d'une juridiction purement consultative et permanente. Toutefois, suivant M. Pillet, les Etats, en portant leur différend devant elle, ne s'obligeraient pas à exécuter la sentence, mais simplement à laisser s'écouler un certain délai avant de recourir aux armes. La principale vertu d'une pareille institution résiderait dans son rôle de guide de l'opinion publique, pour empêcher qu'on la trouve toujours « blottie dans le lit du vainqueur », en indiquant ainsi par une formule vigoureuse l'importance primordiale que jouent dans la pratique des Etats les considérations d'intérêts égoïstes et personnels.

Le projet du secrétaire d'Etat américain, M. Elihu Root, était cependant préférable. Il instituait une cour permanente d'arbitrage dont les sentences seraient obligatoires, mais à laquelle les parties ne recourraient qu'en connaissance de cause et librement. Il ne s'agissait pas de créer un pouvoir judiciaire supra-national et de remplacer dans les relations internationales l'assentiment volontaire par une obligation qui aurait les plus grandes chances d'être méconnue en cas de conflit véritablement grave. La liberté des Etats resterait entière et la cour de Justice arbitrale ne pourrait espérer attirer à elle les litiges que par son organisation meilleure et son impartialité plus grande. Quant à l'objection que ce qu'il faut rendre permanent, c'est le principe et non le fonctionnement, la juridiction et non celui qui l'exerce, parce que des juges permanents pourraient prendre une importance considérable, former une sorte de Sénat dirigeant dont l'influence, mise au service d'ambitions habiles, finirait par devenir un danger pour certaines nations, elle perd sa pointe dès qu'on n'envisage que l'arbitrage facultatif.

D'autres auteurs, plus hardis, ne voulant pas se contenter d'une juridiction dont le rôle essentiel serait de guider l'opinion publique mondiale dans le sens de la justice et du droit en cas de conflits internationaux et de constituer peu à peu une jurisprudence internationale très précieuse, proposèrent la création d'une Cour de Justice arbitrale qui serait compétente de plein droit pour évoquer d'elle-même à sa barre chacun des conflits internationaux, dont, une fois pour toutes, la con-

naissance lui aurait été déférée par une stipulation préalable et contractuelle. Mais cela équivaudrait à demander à l'Etat de se dessaisir à l'avance de la direction de ses propres affaires, même les plus importantes dont dépend l'avenir, ce qui n'est guère probable dans l'évolution actuelle du monde. Bien souvent, ce n'est que lorsqu'un litige est né que sa gravité et ses conséquences apparaissent tout entières. Une convention de ce genre n'est qu'un contrat de probité. L'exécution de la sentence n'a d'autre garantie que la bonne volonté de l'Etat condamné, à moins de recourir à l'emploi de la force. Il importe donc que cette bonne volonté ne soit pas mise à une trop rude épreuve. Rien ne serait plus dangereux pour l'avenir de l'arbitrage que le scandale de la violation des engagements pris ou l'inexécution des sentences rendues. Il est fort périlleux de poser une règle absolue alors qu'on se rend bien compte qu'en fait, il sera parfois impossible de l'appliquer. Les idées généreuses, pour être justes et bienfaisantes, doivent tenir compte des nécessités pratiques, des forces qui mènent le monde et qu'on doit se contenter de canaliser et de modérer sans prétendre les briser. Une convention de Cour de Justice arbitrale avec arbitrage mondial obligatoire serait presque dangereuse par la sécurité trompeuse qu'elle inspirerait aux peuples, peu initiés aux subtilités juridiques et aux roueries diplomatiques. Elle semble exprimer des engagements inviolables, créer des sûretés indestructibles, assurer la paix mondiale et perpétuelle dans une Société d'Etats dont la morale pratique a coutume de s'inspirer moins des prescriptions de la chevalerie que des calculs utilitaires de l'égoïsme sacré. Les prétextes manquent rarement aux puissants pour se prévaloir de leur supériorité. La dure expérience n'a-t-elle pas prouvé maintes fois que l'observation des traités internationaux n'est que conditionnelle dès que la lutte pour l'existence ou la défense des intérêts jugés vitaux les mettent à l'épreuve ? Qui empêchera un Etat fort et puissant de refuser l'exécution d'une sentence en invoquant la raison ou le prétexte juridique de l'impossibilité d'exécution ou de proclamer avec plus ou moins de bonne foi qu'au-dessus de tous les traités se trouvent les droits inaltérables des nations ? Pour faire régner la paix perpétuelle, il ne suffit pas d'avoir de bonnes lois internationales, même étayées d'une juridiction impartiale, il faut encore pouvoir assurer l'exécution de la sentence contre l'Etat récalcitrant. Si l'on s'en remet à la simple force morale de la décision des arbitres, les Etats puissants auront beau jeu pour ne pas exécuter les sentences, les condamnant. La violation du droit ne sera que pire après sa proclamation officielle. Quant à dire que toutes les autres nations se réuniront, au nom de la morale internationale, pour faire bloc contre l'Etat récalcitrant, ce serait se placer sur le terrain de l'idéologie. Par cela seul qu'il s'agira d'entrer en lutte contre un Etat puissant et que la politique internationale est foncièrement égoïste, de nombreuses défections, les unes ouvertes, les autres dissimulées, ne

manqueraient pas de se produire. En ce qui concerne les sanctions de l'opinion publique ou de la « conscience universelle », elles sont insuffisantes et tardives. Souvent elles sont timides et inefficaces parce que la raison d'Etat les empêche de se donner libre carrière. Les gouvernements ne se laissent pas guider par des sympathies ou antipathies populaires qui sont parfois loin de la vérité, mais par des considérations d'intérêt national, par des calculs froids et pondérés. Ils enlèvent donc la force coercitive aux manifestations de l'opinion publique. D'ailleurs, dans la volonté du peuple, il y a toutes sortes de désirs, de motifs et d'impulsions qui entrent en composition. Qu'est-ce qui prouve que cette volonté sera toujours juste, qu'elle ne sera pas quelquefois égoïste, passionnée, injuste, superficielle ? Quiconque, en formant des entreprises pour la pacification générale de l'humanité, ne fait pas entrer en ligne de compte les passions et les imperfections des hommes et des peuples, n'a imaginé qu'une chimère décevante. Aucune société ne peut compter sur une paix perpétuelle parce que les nations comme les individus pèchent elles-mêmes et entre elles. Pour faire régner dans la mesure du possible la paix bienfaisante dans la justice victorieuse, il ne suffit pas d'imaginer des systèmes logiques, soutenus par une bonne volonté idéale et un enthousiasme créateur. Il faut aussi laisser la pensée se discipliner au contact de la réalité complexe et mouvante qui brise les rêves qui négligent les leçons de sa dure école. Il faut être des idéalistes réalistes pour que les événements nous laissent moins déçus, moins meurtris. L'idéologie produit de la déception, la déception de l'amertume et l'amertume des maladresses.

A la seconde Conférence de La Haye en 1907, il ne fut pas possible de créer une Cour Permanente de Justice Internationale, parce que les mœurs politiques, les défiances réciproques, l'opposition des grandes et des petites Puissances, faisaient que le monde n'était pas encore mûr pour une semblable innovation. Il a fallu les souffrances cruelles et les terribles angoisses de la guerre mondiale pour faire avancer de quelques pas la solution du problème qui, depuis des siècles, hante les esprits généreux et les politiques sages. Le Pacte de la Société des Nations, cette ébauche de Charte d'une humanité nouvelle, mieux unie dans le règne d'une indépendance élargie des peuples, d'une diplomatie plus avertie et d'une justice moins aléatoire, s'est efforcé d'améliorer ce lourd héritage du passé avec ses lourdes responsabilités. Il a voulu s'acquitter de cette tâche non seulement par un vif amour du bien et une vue supérieure sur l'avenir de l'humanité, mais aussi avec cette sage pondération et cette longue patience devant le présent, sans lesquelles rien de durable ne peut se fonder sur notre terre. Dans son article 13, le Pacte a résolu le problème de la manière suivante :

« Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale ou judi-

ciaire, et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire.

« Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international ou à l'étendue, ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

« La cause sera soumise à la Cour permanente de Justice Internationale, ou à toute juridiction ou cour désignée par les parties ou prévue dans leurs conventions antérieures.

« Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

Le Pacte, comme aussi le projet primitif du Pacte considère évidemment l'arbitrage comme un moyen secondaire de régler les litiges internationaux. Il estime en quelque sorte que seuls les différends secondaires relèveront de la solution arbitrale. Ce n'est évidemment pas ce que demandent certains partisans de la suppression radicale de toutes les guerres, grâce à l'arbitrage obligatoire et l'organisation d'une gendarmerie internationale. Mais il ne faut pas regretter la solution prudente du Pacte qui rend la procédure juridique facultative, car le monde n'est pas encore mûr pour se soumettre exclusivement à l'empire du droit. Il vaut mieux se contenter d'une règle modeste mais bien observée, que d'ambitionner une règle absolue, exposée à être foulée aux pieds et d'affaiblir ainsi tout le prestige du droit des gens. Même en dehors du Pacte, encore qu'il y ait actuellement de nombreux traités d'arbitrage s'appliquant à tous les différends, l'arbitrage obligatoire n'est admis en règle générale que pour certaines catégories de litiges et avec des réserves relatives aux intérêts vitaux ou à l'honneur national des parties. Pareille limitation se comprend parfaitement. Elle tient à la nature même de l'arbitrage obligatoire. Ayant en vue des conflits futurs dont il est impossible d'apprécier à l'avance la gravité qu'ils emprunteront aux circonstances, il comporte trop d'aléas pour être accepté sans précaution. La prudence est requise.

Il en est tout différemment dans l'arbitrage facultatif. Les parties savent à quoi elles s'exposent, en y soumettant un litige déjà né. Elles y consentent à bon escient, car elles peuvent mesurer avec une suffisante exactitude les conséquences d'une condamnation éventuelle. Il leur est donc loisible d'y recourir pour n'importe quel différend. A ce point de vue, la nature de l'arbitrage n'oppose aucun obstacle insurmontable à leur liberté.

Sans doute l'arbitrage est par définition le règlement des conflits par l'application du droit. Il semble dès lors peu approprié lorsqu'il s'agit de différends politiques ou de contradictions d'intérêts, pour lesquels le droit n'offre pas de solution. Mais, outre qu'il est rare qu'on ne puisse pas ramener les litiges de ce genre à une formule juridique, rien n'empêche les parties de suppléer, par leur compromis, à l'insuffisance du droit, soit en stipulant des règles applicables à l'espèce, soit en donnant aux arbitres le pouvoir de statuer d'après les principes généraux de la justice et de l'équité. Toutefois, si en théorie, le domaine de l'arbitrage facultatif est illimité, en fait, la liberté des conventions est conditionnée par le degré de confiance que l'arbitrage inspire aux parties. Cela revient à dire que l'extension de l'arbitrage facultatif dépend du progrès des mœurs.

Dans le Pacte, l'arbitrage reste toujours volontaire. Il exige le consentement des deux parties en litige, tandis que le recours d'une seule des parties en conflit est suffisant pour saisir le Conseil ou l'Assemblée d'un examen-enquête. Pour qu'il y ait arbitrage, il faut qu'intervienne un compromis qui est une sorte de petit code de procédure à l'usage de ceux qui auront à trancher le différend. Dans ce contrat, on choisit son juge et on indique exactement les questions soumises à l'arbitrage. Mais on ne recourt pas à l'arbitrage contraint et forcé. Il ne peut pas y avoir d'arbitrage obligatoire puisque l'article 13 exige que le conflit survenu entre deux ou plusieurs Etats soit, *à leur avis*, susceptible d'une solution arbitrale. Chaque Etat a donc le droit de repousser l'arbitrage pour des motifs politiques ou même sans indiquer expressément des motifs précis.

Les parties pourront cependant se trouver liées par un traité d'arbitrage antérieur. Au cas où l'une des parties refuse de reconnaître le bien-fondé d'un recours à un arbitrage conventionnel et prétend déférer le litige au Conseil, celui-ci devra renvoyer ce second différend à l'appréciation juridique de la Cour, prévue dans la Convention d'arbitrage. Une des bases de la Société des Nations est en effet le respect des traités, compatibles avec le Pacte. Mais si les deux parties étaient d'accord pour renvoyer l'affaire devant le Conseil, alors celui-ci n'aurait pas le droit de décliner sa compétence. D'un autre côté, au cas où les Etats en litige repoussent l'arbitrage, considéré par le Conseil comme la solution rationnelle, le Pacte leur en fait un devoir de soumettre leur différend à l'examen du Conseil ou de l'Assemblée, à moins qu'ils ne se soient préalablement mis d'accord sur un autre mode de solution pacifique. Donc, sous réserve des obligations, résultant de conventions antérieures d'arbitrage, les Parties restent libres de recourir ou non à l'arbitrage. Il n'y a à cela que quelques rares exceptions (42 au total) au profit de la Cour permanente de Justice Internationale qui instituent l'arbitrage obligatoire, par exemple en ce qui concerne : les différends relatifs au droit international ouvrier (art. 415, etc... du Traité de Versailles) ; les

différends relatifs à la convention internationale de navigation aérienne du 13 octobre 1919 ; les différends relatifs à l'application et l'interprétation du Statut de Barcelone après avoir été au préalable soumis à la Commission technique de la Société des Nations ; les différends relatifs à la protection des minorités si une des parties le désire.

Un pas en avant a été accompli depuis les conventions de La Haye en ce qu'il faudra dorénavant soumettre aux arbitres l'intégralité du différend. Ceci implique qu'on leur accorde une compétence complète du litige et un pouvoir déterminateur quant à cette compétence.

Une autre remarque s'impose également. Tandis que les obligations de l'article 12 ne se référaient qu'aux litiges, susceptibles d'entraîner une rupture, dans l'article 13 au contraire on peut soumettre à l'arbitrage obligatoire tous les différends, qui n'ont pu se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique.

Au point de vue des questions qui, en règle générale, sont susceptibles de solution arbitrale, il n'y a aucune mention dans l'article 13 qu'elles doivent se référer uniquement à des questions de droit. Même des conflits d'intérêts pourraient parfaitement être renvoyés devant la Cour Permanente de Justice Internationale, si la volonté des parties est telle. Mais la solution à intervenir doit se baser sur des règles de droit. Les gouvernements scandinaves avaient demandé en 1920 qu'on raye le mot « généralement », ce qui aurait été d'une portée juridique considérable, car, dans ce cas, on aurait soumis à l'arbitrage obligatoire toutes les catégories de litiges mentionnées dans l'alinéa 2, parmi lesquelles « tout point de droit international ». En fait, l'on aurait placé sous l'empire de l'arbitrage presque tous les conflits politiques, car il y en a peu qui ne soient pas susceptibles d'être formulés juridiquement. Cet amendement, qui avait été repoussé aux négociations de paix à Paris, ne reçut pas un meilleur accueil en 1921 parce qu'il implique un changement radical du Pacte. Celui-ci entrevoit deux possibilités, même trois : procédure de conciliation, arbitrage et sentence judiciaire.

L'énumération des cas susceptibles de solutions arbitrales contenue dans cet article est indicative et non limitative. D'autre part, puisque les cas énumérés comme susceptibles d'arbitrage le sont seulement « en général », chaque Etat pourra, à un moment donné, ne pas reconnaître ces cas d'arbitrage comme tels. Ceci implique le maintien tacite des réserves traditionnelles en ce qui concerne les intérêts vitaux et l'honneur national, point de vue parfaitement admis pendant les discussions du Pacte. Il est en effet difficile d'imposer une règle absolument rigide. On ne peut pas affirmer d'avance que l'interprétation des traités par exemple doit être dans tous les cas soumis à l'arbitrage, car une telle interprétation peut, dans certaines hypothèses, revêtir un caractère politique trop accentué.

La Cour compétente est celle désignée par les parties, soit au moment du conflit, soit prévue dans une convention antérieure. Sauf le cas où un traité d'arbitrage se trouverait abrogé en vertu de l'article 20 comme étant incompatible avec le Pacte, il gardera sa valeur et servira à faciliter l'exécution de l'article 13.

Au point de vue de l'exécution des sentences rendues, les Membres de la Société renouvellent la promesse, faite à La Haye, de les exécuter de bonne foi. Ils s'engagent également à ne pas recourir à la guerre contre ceux qui s'y conforment. En cas d'inexécution de la sentence, le Conseil proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet. Ce n'est que dans l'hypothèse où le Conseil, faute d'unanimité, ne pourrait pas arriver à une décision, que la partie gagnante aurait le droit de prendre les mesures nécessaires et, en cas de besoin, de déclarer la guerre. Elle ne saurait même pas procéder à des mesures d'ordre économique et financier avant de constater l'absence d'une décision de la part du Conseil. Ce n'est que dans ce cas qu'elle sera considérée comme investie tacitement par le Pacte du droit d'assurer l'exécution de la sentence rendue, car c'est à la Société des Nations qu'incombe en premier lieu l'exécution du jugement prononcé.

La formule « le Conseil propose les mesures » pourrait faire croire qu'il s'agit d'une simple proposition sans beaucoup de poids. Ce serait une erreur, car pour bien comprendre l'article 13 parag. 4, il faut le mettre en rapport avec l'article 11. Lorsqu'une sentence n'est pas exécutée, il y a en effet « danger de guerre », et alors le Conseil *doit* prendre les mesures. Le refus de se soumettre à l'exécution de la sentence constitue un acte d'une telle gravité pour le prestige du droit et de toute la Société des Nations que le Conseil ne doit pas hésiter à mettre tous les moyens en action, allant jusqu'à l'emploi du blocus économique et même de la force militaire. Il pourra confier à certains membres l'exécution de ces mesures et particulièrement l'Etat qui a eu gain de cause qui, dans ce cas, agira comme mandataire de la Société. Si le Conseil n'est pas en état de se mettre d'accord sur les moyens à employer, et qu'il soit par conséquent obligé de laisser à la partie la plus directement intéressée le soin de se faire justice elle-même, il gardera toutefois un droit de contrôle et d'intervention éventuelle. Le Conseil pourra décider, à l'unanimité bien entendu, que la partie gagnante ne devra recourir qu'aux moyens économiques à l'exclusion de mesures militaires, et qu'en plus des frais occasionnés par le refus d'exécution de l'autre partie, elle ne saurait légitimement exiger autre chose que l'accomplissement des conditions de la sentence judiciaire. Cette règle se justifie par le fait que les mesures individuelles sont considérées comme une délégation de pouvoirs de la Société elle-même.

L'unanimité des Membres du Conseil supposera quelquefois un esprit très élevé des nécessités internationales et une abnégation méri-

toire des considérations d'intérêt égoïste immédiate. L'exécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire n'est pas placée expressément sous la garantie des membres de la Société, et ceux-ci peuvent donc se laisser influencer par des considérations politiques. Le délai d'attente de trois mois permettra justement aux membres de la Société, surtout ceux représentés au Conseil, de bien réfléchir sur leurs devoirs sociaux. Rien n'empêche cependant le Conseil de prendre une décision avant l'expiration des trois mois, au cas où la partie perdante fait connaître son refus de se conformer à la sentence. Au contraire, des mesures militaires ne semblent pas pouvoir être prises avant l'expiration du délai réglementaire.

Au cas où des doutes et des controverses s'élèvent sur le point de savoir si une sentence a été exécutée ou non, il appartiendra au Conseil d'examiner l'affaire et de trancher la difficulté. Mais ce ne sera toujours que dans l'hypothèse d'une décision unanime qu'on pourra aviser aux moyens appropriés pour donner plein effet à la sentence rendue.

L'on s'est demandé si l'application de l'article 13 aux Etats non membres de la Société ne serait pas possible. La réponse à cette question est aisée : Conformément à l'article 13, paragraphe 4, le Conseil ne pourra prendre des mesures appropriées qu'à l'égard d'un membre de la Société. Vis-à-vis d'un Etat non membre de la Société, il pourrait toutefois intervenir lorsque celui-ci, en se référant à l'article 17, s'est déclaré prêt à se soumettre aux obligations imposées aux Membres. Mais il ne s'agit pas ici d'un véritable droit du Conseil. Son intervention pourra être repoussée par l'Etat non membre.

La Société des Nations s'est également préoccupée de promouvoir la cause de l'arbitrage dans les relations commerciales internationales. A cet effet, l'Assemblée de 1923 décida d'ouvrir à la signature des Etats un protocole préparé par le Comité Economique. Ce fut là un progrès notable.

En matière de droit commercial, les avantages de l'arbitrage sur la justice régulière sont manifestes. Le premier est surtout de gagner du temps. Les délais exigés dans tout pays pour obtenir un jugement d'un tribunal peuvent entraîner pour le commerçant de lourdes pertes et parfois l'acculer à la faillite et à la ruine. Tout litige, quel qu'il soit, cause une immobilisation de capitaux, une perte d'intérêts, un manque à gagner que bien des maisons ne peuvent supporter. Dans certains commerces même, le bénéfice est si limité que le moindre retard dans la perception de ce bénéfice suffit à annuler tout le gain et à provoquer de lourds passifs.

L'arbitrage a encore cet avantage d'être en général infiniment moins coûteux que les poursuites devant les Tribunaux. Depuis la guerre, dans tous les pays, les frais de justice ont augmenté à un point tel que

dans les petites affaires, le plaideur, même fort de son bon droit, perdrait une petite fortune à vouloir gagner son procès.

En outre, l'arbitrage s'effectue par des personnes choisies pour leur compétence technique. Celles-ci peuvent décider sans avoir, comme les juges, à recourir à un expert dont l'avis détermine au fond la sentence. Dans l'arbitrage, c'est l'expert lui-même qui est fait juge.

Mais c'est surtout dans le commerce international que l'arbitrage est susceptible de rendre des services. A l'intérieur d'une même frontière, deux parties peuvent facilement saisir de leur différend les tribunaux civils, ou mieux encore, dans certains pays, les tribunaux de commerce qui connaissent spécialement des litiges commerciaux. Mais il n'y a ni tribunal civil ni tribunal commercial qui ait une compétence internationale. Si donc un commerçant se juge lésé par le commerçant étranger avec qui il a traité et veut lui intenter un procès, il se heurtera aux pires difficultés. Quel est le tribunal compétent ? Est-ce le tribunal de son pays ? Mais à supposer qu'il en obtienne la condamnation de son adversaire, comment faire exécuter la sentence et recouvrer ce qui lui est dû, si l'étranger n'a dans le territoire ni succursale ni marchandises qui puissent être saisies ? Il faudra demander l'exequatur du jugement pour que celui-ci soit valable dans le pays étranger, et cette procédure ne va pas sans complications. Si le commerçant préfère s'adresser directement aux tribunaux étrangers, il devra assumer les frais d'une action longue et coûteuse devant des juges dont il ignore le code, les coutumes et parfois le langage. Il devra surtout accepter un jugement peut-être partial, car si haute que soit la conscience des magistrats, elle peut, à leur insu, ressentir l'effet du préjugé national et de la sympathie qu'ils éprouvent d'instinct pour leurs compatriotes. On conçoit que dans le commerce international on cherche de plus en plus à tourner tous ces obstacles, en faisant arbitrer les litiges et en s'engageant d'avance à les faire arbitrer par l'insertion d'une clause d'arbitrage dans le contrat.

La Grande-Bretagne peut être considérée comme la patrie même de l'arbitrage. C'est, en effet, en Angleterre que les commerçants ont le plus souvent recours à cette procédure et les arbitres de Londres en particulier ont à juger non seulement des litiges entre commerçants anglais, mais même des litiges entre leurs compatriotes et des étrangers. Dans un certain nombre de commerces essentiellement internationaux, la clause d'arbitrage à Londres est devenue une clause de style.

Aux termes de la loi anglaise, la clause compromissoire est valide et irrévocable. Les commerçants qui ont signé d'avance l'engagement dans un contrat de soumettre leur différend à des arbitres sont tenus de remplir cet engagement et cette obligation est aussi absolue que celle d'exécuter le contrat.

La loi anglaise prévoit deux ordres de mesures pour assurer l'exécution de la clause. Les tribunaux saisis d'un litige, relatif à un contrat

comportant une clause compromissoire, doivent renvoyer les parties aux arbitres sur demande d'une de ces parties. Il suffit que celle-ci fasse la preuve qu'elle a toujours été prête à aller devant les arbitres.

Aussi la loi anglaise a-t-elle mis très sagement à la disposition de la partie de bonne foi, qui veut obtenir l'exécution de la clause compromissoire, des moyens positifs et pratiques. Si une partie refuse de concourir à la désignation des arbitres, comme elle s'y est engagée par la clause compromissoire, malgré notification écrite qui lui est faite par l'autre partie d'y procéder dans un délai de sept jours, les tribunaux peuvent, à la demande de cette dernière partie, nommer d'office un arbitre qui aura les mêmes pouvoirs que s'il avait été nommé par les deux parties.

Il y a, par contre, tout un groupe de pays qui n'admettent pas la validité légale de la clause compromissoire et qui, par suite, ne donnent aucunement aux parties le moyen d'assurer l'exécution de cette clause. La France peut être considérée comme à la tête de ce groupe. Sans doute, en France, les commerçants ont parfaitement le droit de signer la clause compromissoire et celle-ci, n'étant pas considérée comme contraire au droit public, les parties ont la faculté d'exécuter cette clause une fois le litige survenu, en signant le compromis qui définit le fonctionnement de l'arbitrage. Mais si l'une des parties refuse de signer le compromis, l'autre partie n'a aucun recours contre elle en justice. Le tribunal, saisi par une partie au mépris d'une clause compromissoire, se déclarera compétent. Et, d'autre part, il serait impossible d'obtenir d'aucun tribunal la nomination d'office d'un arbitre, au cas où une des parties refuserait de concourir à la nomination des arbitres. En un mot, la loi française ne donnait aucune garantie aux parties pour l'exécution de la clause compromissoire. Cette abstention de la loi à l'égard des clauses d'arbitrage est volontaire et motivée. « Il faut mettre les citoyens en garde contre leur propre irréflexion qui les porterait à souscrire avec trop de légèreté et d'imprévoyance à des arbitrages futurs, sans être certains d'avoir pour juges volontaires des personnes capables, dignes de leur confiance. »

C'est là l'argument le plus sérieux qui ait été présenté en France contre la clause compromissoire. Mais il tombe si la clause compromissoire renvoie à l'arbitrage d'une institution sérieuse d'intérêt général. (Chambre de Commerce ou Syndicat d'industriels). Tous les autres arguments que l'on oppose à la clause compromissoire procèdent de celui-là.

On se plaint que la justice arbitrale soit une justice distributive — se méprenant ainsi sur le sens véritable de l'arbitrage qui n'est pas le synonyme de transaction.

On reproche à l'arbitrage d'instaurer le système du juge unique et d'enlever aux parties la garantie de la publicité des débats et celle de la

pluralité des juges. Mais les parties n'ont-elles pas une autre garantie, le contrôle de l'institution d'intérêt général à laquelle elles s'adressent ? On ajoute que l'arbitrage n'aura pas de jurisprudence, qu'il y aura une poussière de justices et une incertitude réelle en ce qui concerne les décisions des arbitres, puisque en raison du huis-clos de l'arbitrage, les précédents ne peuvent être connus. On va même jusqu'à prétendre que l'arbitrage sera le régime même de l'inégalité entre les contractants, les grosses maisons choisissant et imposant leurs arbitres aux petits commerçants et industriels et ceux-ci devant passer sous les fourches caudines de ces « justices seigneuriales ou féodales », comme on les appelle. Ici encore les arguments ne valent pas contre une Chambre de Commerce qui contrôle et vérifie les sentences.

Comme nous l'avons dit plus haut, dans l'absence d'un tribunal de commerce international, l'arbitrage commercial international s'impose comme une nécessité, même à ceux des pays qui répugneraient à admettre l'arbitrage dans leur législation intérieure. La meilleure preuve en est le mouvement d'opinion qui se manifeste depuis plusieurs années en France en faveur de l'arbitrage commercial international.

D'autres pays se refusent également à reconnaître la validité de la clause compromissoire, qui pour eux constitue une véritable tentative de dépossession des tribunaux réguliers. Prétendre établir ainsi à leur place un tribunal privé est considéré comme contraire à l'ordre public. Dès lors, la clause est révocable au gré de l'une des deux parties et la partie qui l'a signée a toujours le droit d'intenter un procès en justice. Les tribunaux ne sauraient se fonder sur la clause compromissoire pour refuser d'intervenir.

Telle était la situation au moment où la Société des Nations s'est chargée d'étudier la question et de rechercher le moyen d'assurer la validité internationale des clauses d'arbitrage. Son action intéressait tous les pays, mais ne les intéressait pas tous au même degré. Ceux qui dès maintenant admettent en droit interne la validité de la clause compromissoire avaient à préciser, si cette clause était également valable pour les contrats à l'étranger. Quant au second groupe de pays qui, à la suite de la France, n'admettent pas en droit interne la clause d'arbitrage, ils avaient l'occasion d'accepter la validité de cette clause dans les contrats internationaux, tout en gardant leur droit souverain de rejeter ou d'admettre la même clause dans leur droit interne.

C'est en mars 1922 que, sur la proposition de Sir Hubert Llewellyn Smith, le Comité Economique examina quelle était au point de vue international la valeur des clauses d'arbitrage volontairement insérées dans les contrats de commerce, passés entre ressortissants de pays différents. Après de longues délibérations, l'on aboutit à un projet de protocole.

Le Protocole pose dans son premier article le principe de la validité

internationale de la clause compromissoire. Les Etats reconnaissent que la clause est valide, même si l'arbitrage doit avoir lieu à l'étranger.

« Chacun des Etats contractants reconnaît la validité, entre parties « soumises respectivement à la juridiction d'Etats contractants différents, « du compromis ainsi que la clause compromissoire, par laquelle les « parties à un contrat s'obligent, en matière commerciale ou en toute « autre matière susceptible d'être réglée par voie d'arbitrage par com- « promis, à soumettre en tout ou partie les différends qui peuvent surgir « du dit contrat, à un arbitrage, même si ledit arbitrage doit avoir lieu « dans un pays autre que celui à la juridiction duquel est soumise « chacune des parties au contrat. »

Le second paragraphe de ce premier article laisse aux Etats la faculté de restreindre cet engagement aux contrats qui sont considérés comme commerciaux par leur droit national. Effectivement, trois Etats qui, dès maintenant, ont signé le Protocole (Belgique, France et Grèce) ont stipulé que pour eux, seule serait valable la clause d'arbitrage insérée dans les contrats commerciaux.

Le second article est relatif à la procédure de l'arbitrage. Elle doit être réglée par la volonté des parties et par la loi du pays où a lieu l'abritrage. Les rédacteurs de cette clause ont laissé à dessein sur le même plan la volonté des parties et la loi du pays. Certains avaient proposé de dire que la procédure serait réglée par la volonté des parties et dans le cas seulement où la volonté des parties n'aurait pas été exprimée, par la loi du pays. A cela, on fit observer que la loi, quand elle contient une disposition impérative, doit l'emporter, le cas échéant, sur la volonté des parties. Par conséquent, la procédure de l'arbitrage devra être conforme d'une part, à la volonté exprimée par les parties quand elles signent la clause compromissoire, par exemple, au Règlement de telle institution d'arbitrage que les parties entendent appliquer, et, d'autre part, à la loi du pays où a lieu l'arbitrage.

Par le second paragraphe du même article 2, les Etats contractants s'engagent à faciliter les actes de procédure qui doivent intervenir sur leur territoire, mais non à faire procéder d'office à la nomination des arbitres, au cas où les parties se refuseraient à les nommer.

Le troisième article a trait à l'exécution des sentences arbitrales. Chaque Etat s'engage à assurer l'exécution des sentences arbitrales rendues sur son territoire et à prêter le concours de sa force publique si une partie récalcitrante refuse d'exécuter de bon gré la sentence.

Certains ont déploré que cet article fût ainsi restreint à l'exécution des actes des sentences nationales et qu'il pût paraître restrictif en passant sous silence l'exécution des sentences étrangères. Mais il n'existe, pour le moment, aucune concordance de vues sur la mise à exécution réciproque des engagements des tribunaux d'un pays dans un autre pays, et cette question semble hérissée de difficultés. S'il en est

ainsi à l'égard des jugements des tribunaux, il est bien évident que les difficultés doivent être encore plus grandes à l'égard des sentences d'arbitres commerciaux.

Le Protocole qui vient d'être signé encouragera certainement le recours à l'arbitrage international. De plus en plus, les Etats auront à exécuter les sentences arbitrales étrangères et c'est sous la pression même des circonstances que la Société des Nations devra reprendre cette question et proposer, dans un avenir que nous espérons prochain, une convention internationale assurant l'exécution des sentences étrangères — naturellement sous les réserves et avec les garanties que les Etats pourront stipuler. Du fait sortira un droit nouveau.

Il est permis de penser que l'usage de la clause d'arbitrage, à la faveur du Protocole voté par l'Assemblée de la Société des Nations, va désormais se répandre de plus en plus et qu'un jour viendra où cette clause sera si habituelle et si courante que les commerçants hésiteront à traiter avec les quelques hommes d'affaires qui ne voudraient pas l'admettre dans leurs contrats ; on se méfiera de ceux qui prétendraient se réserver le droit de chicane.

Pratiquement d'ailleurs, des institutions dès aujourd'hui assurent le fonctionnement de l'arbitrage commercial international : c'est ainsi que la Chambre de Commerce Internationale est à la disposition des industriels, commerçants et banquiers de tous pays pour assurer l'arbitrage de leurs différends, et leur propose l'insertion dans leurs contrats de la clause compromissoire suivante :

« Les parties contractantes s'engagent à recourir à un arbitrage « rendu conformément au Règlement d'Arbitrage de la Chambre de « Commerce Internationale pour le règlement de tous litiges relatifs à « l'interprétation ou à l'exécution du présent contrat. »

Les adversaires de l'arbitrage lui reprochent surtout d'être une justice officieuse auprès de la justice officielle. Mais, dans le monde international, en l'absence d'un tribunal de commerce international, la justice officieuse s'imposait, et quand cette justice est organisée sous le haut patronage des Présidents des grandes unions industrielles du monde et des Chambre de commerce, il est permis de dire qu'elle offre toutes les garanties d'une justice officielle.

*
* *

Conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, le Conseil fut chargé de préparer un projet de Cour permanente de Justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour devrait connaître de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettraient. Elle donnerait aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisirait le Conseil ou l'Assemblée.

Cette organisation fut faite en 1920 après des travaux extrêmement minutieux d'un Comité, composé d'éminents jurisconsultes et d'hommes d'Etat avertis, qui se réunirent à La Haye du 16 juin au 24 juillet.

Si les efforts pour éviter les conflits armés paraissent souvent en défaut, si la nouvelle institution n'a aucune prétention à délivrer définitivement le monde de la violence, elle annonce tout de même une évolution qu'on peut espérer se voir accentuer chaque jour davantage.

D'aucuns ont pensé qu'il y a peut-être quelque méprise à vouloir calquer l'organisation de la juridiction internationale sur le type des juridictions nationales. Les sociétés nationales sont par essence des sociétés de subordination des individus à un gouvernement, tandis que la Société internationale est par excellence une société de coordination entre Etats, jouissant d'une égale souveraineté. Mais ces différences ne constituent aucunement un obstacle à la création d'une Cour de Justice internationale.

Certains esprits ont également pensé que la création d'une Cour de Justice arbitrale devait comporter comme corollaire la suppression de la Cour d'Arbitrage en 1899. Cette opinion s'était déjà manifestée à la deuxième Conférence de La Haye, mais elle fut repoussée sur l'intervention éloquente de M. Bourgeois. Celui-ci fit valoir que l'une et l'autre Cours avaient leur utilité et que, s'il était nécessaire de créer un tribunal offrant des garanties judiciaires, il n'y avait aucune raison d'interdire aux Etats de recourir à l'arbitrage déjà existant s'ils le désiraient. Il serait imprudent de supprimer une juridiction qui a rendu d'incontestables services à la paix, sous prétexte qu'une juridiction nouvelle est créée. En droit privé, où les institutions judiciaires ont un degré plus élevé de perfection, les législateurs n'ont pas cru devoir refuser aux individus la faculté de s'accorder, par un compromis, pour soumettre leurs litiges à des arbitres de leur choix. De même, la création de la Cour internationale de justice ne devait pas impliquer la suppression de la Cour d'arbitrage.

Il convient cependant de reconnaître loyalement et franchement que le fonctionnement de la Cour d'arbitrage s'était quelquefois révélé trop coûteux pour de multiples affaires contentieuses. Les garanties de continuité progressive de la jurisprudence et d'impartialité juridique stricte des arbitres, telles qu'on peut les constater dans les juridictions nationales, firent défaut. Ce serait cependant une erreur de dire que la Cour d'arbitrage ne statue qu'en équité. Ce n'est que d'une manière accessoire que l'on donne à l'arbitre la fonction de conciliateur. Mais cette possibilité même a été utilisée souvent et elle a donné à l'activité de la Cour d'arbitrage une souplesse qui n'est guère dans les attributions strictes d'une Cour judiciaire, mais qui répond parfois d'une manière heureuse aux complexités des conflits internationaux avec leurs susceptibilités nationales si vives et ombrageuses. C'est pourquoi les deux

Cours, celle de 1899 et celle de 1920, existent l'une à côté de l'autre. Mais en quoi diffèrent-elles ?

Tout d'abord, la Cour de Justice est permanente, alors que la Cour d'arbitrage, en dépit de la dénomination qui lui fut donnée, ne l'est pas. En vertu même des dispositions fondamentales de sa constitution, elle n'est qu'un cadre permanent où passent d'une manière intermittente des tribunaux internationaux éphémères. Avec la Cour d'arbitrage, ce sont les parties elles-mêmes qui choisissent leurs juges après que le litige est né. Dans la Cour de Justice, le choix des juges ne revient plus aux plaideurs. Ainsi, chaque fois que deux Etats veulent recourir à la Cour d'arbitrage, on doit constituer, pour juger l'affaire, un tribunal spécial qui est dissout aussitôt qu'il a rendu sa sentence. Il en résulte forcément des délais assez longs avant que le litige ne soit tranché. La précarité de ce tribunal éphémère fait également qu'une jurisprudence suivie est impossible et que chaque cas est jugé isolément, sans qu'aucune règle d'ensemble se dégage nettement des décisions rendues. L'esprit de corps, de tradition et de continuité fait défaut dans une très large mesure.

La Cour de Justice, au contraire, est vraiment permanente et tient des sessions régulières. Elle est donc plus accessible aux parties. En outre, c'est un véritable corps constitué, un collège de magistrats, habitués à collaborer les uns avec les autres, associés d'une manière constante à la même œuvre et, sauf exception, maintenus d'affaire en affaire sur leur siège. Elle pourra donc créer des traditions qui se manifesteront dans la continuité de sa jurisprudence et dans un développement harmonieux et logique du droit international. Cette continuité d'inspiration dans les arrêts de la Cour servira sans doute grandement au progrès du droit international qui n'est pas alimenté par les travaux législatifs dans la même mesure que le droit interne.

Mais la nouvelle Cour s'oppose à l'ancienne surtout parce qu'elle est judiciaire et non arbitrale. Les arbitres ont souvent été enclins à se considérer en médiateurs avisés plutôt qu'en interprètes rigoureux du droit, à faire œuvre de diplomates plus que de juges, à agir comme conciliateurs sagaces et accommodants tenant compte de mille éléments de fait, de contingences infiniment variables, d'opportunité politiques et de susceptibilités nationales, mais non en magistrats impassibles, appelés à rendre un arrêt de justice qui ne tient compte que des règles de la loi. Les arbitres considèrent les affaires autant — sinon davantage — au point de vue politique et n'accordent pas à la règle de droit une prééminence absolue. En somme, la Cour de Justice, avec ses jurisconsultes et grands magistrats, à l'exclusion des hommes politiques, représente une autorité pré-existante et non pas une juridiction d'occasion créée par les parties en litige avec des juges de leur choix. Ses magistrats sont nommés à l'avance et indépendamment de tout litige

particulier. Les parties n'ont aucune influence directe sur sa composition. Elle ne comprend pas des arbitres, mais des juges au sens strict du mot. Ceux-ci constituent un collège international en ce sens qu'il comprend des représentants de tous les systèmes juridiques du monde et de toutes les civilisations diverses. Le statut de 1920 admet sans doute que la Cour comportera un juge national de chaque partie, mais ce juge national siège avec de nombreux collègues et la décision ne saurait donc être suspectée de partialité. C'est pourquoi il est permis d'espérer que la nouvelle Cour constituera une véritable autorité judiciaire de la Société des Etats, alors que les juridictions arbitrales sont et resteront des tribunaux d'occasion sans existence durable.

Au point de vue du nombre des juges, tout le monde est d'accord pour estimer qu'une Cour de Justice doit être un collège relativement restreint pour travailler bien et vite. L'activité judiciaire ne doit pas être diluée entre des volontés et des mentalités trop nombreuses et trop diverses sans engendrer des lenteurs périlleuses et des menaces d'impuissance et d'anarchie. Au delà d'un certain nombre de juges, toute collaboration efficace devient illusoire. D'autre part, une juridiction internationale doit refléter dans sa composition une certaine variété pour que les divers systèmes juridiques du monde y trouvent une légitime et utile représentation. En dernier lieu, il est aussi indispensable à l'autorité des sentences qu'elles soient rendues par un collège, investi d'un caractère d'universalité dans la mesure où cela est pratiquement possible. Le chiffre moyen de 15 juges, dont 11 titulaires et 4 suppléants, a semblé concilier les arguments en présence. Mais le statut de la Cour prévoit l'élévation éventuelle de ces chiffres à 15 juges titulaires et 6 suppléants. Il appartiendra à l'Assemblée, sur la proposition du Conseil de la Société des Nations, de réaliser cette augmentation de l'effectif de la Cour. En prévoyant que le nombre des juges pourra être accru, le Statut a eu en vue l'entrée de nouveaux Etats dans la Société des Nations et l'accroissement du nombre des justiciables de la Cour.

Le Statut crée donc deux catégories de juges, les uns titulaires, les autres suppléants. Il est permis de se demander si une pareille distinction est favorable à l'autorité de la Cour. Aucun motif sérieux n'imposait cette dualité dans le haut personnel du tribunal et elle entraîne des complications nombreuses. Les Etats, dont les ressortissants siégeront à la Cour en qualité de suppléants, éprouveront peut-être à l'égard des Etats dont les nationaux ont le caractère de juges titulaires un sentiment d'infériorité qu'il aurait été plus habile d'éviter. Il est permis de se demander si les arrêts, rendus avec le concours des juges suppléants, auront la même autorité que les arrêts rendus exclusivement par des juges titulaires. Pourquoi instituer une classe de magistrats dont le prestige risque d'être inférieur à celui des magis-

trats de l'autre classe ? On a voulu défendre cette étrange dualité en disant qu'il serait à la fois sage et opportun de faire des juges suppléants des aspirants titulaires qui suivraient les travaux de la Cour et s'imprégneraient en quelque sorte de l'atmosphère juridique de la Cour. Mais cet argument a peu de valeur, étant donné que seuls le Président et le Greffier de la Cour sont obligés de résider à La Haye. L'autorité de la Cour gagnerait donc à l'uniformité.

La nécessité de n'avoir qu'un collège de juges restreint se heurte à la difficulté de la concilier avec le principe du respect de l'égalité de tous les Etats. En droit international les Etats sont certainement égaux à bien des points de vue, mais dans la vie internationale il faut concéder que les Grandes Puissances ont des intérêts économiques, politiques, et même juridiques, plus importants à sauvegarder que par exemple la République de Libéria. Si l'on pousse jusqu'à ses ultimes conséquences l'égalité juridique des Etats on ne ferait de la Cour de Justice Internationale qu'un organisme mort-né. Il ne faut pas raisonner dans l'abstrait sur des rapports théoriques entre nations idéales et bâtir de décevantes chimères dans les nuages. Dans le domaine des réalités, il est dangereux de méconnaître les faits positifs pour satisfaire des principes abstraits. C'est pourquoi il importe de se rappeler que les Grandes Puissances représentent la force et que cette force sera peut-être un jour nécessaire pour faire respecter les arrêts de la Cour. Tous les Etats peuvent se mettre d'accord pour collaborer au règne de la justice. Mais un pareil accord risquerait de se transformer en un vœu pieux à moins que des moyens pratiques ne soient trouvés. Puisqu'il s'agit de créer une institution ayant en vue de briser éventuellement la force, il faut y intéresser tout particulièrement les Grandes Puissances. D'autre part, comme la Cour dominera les grands et protégera les faibles, que les Grandes Puissances font de grands sacrifices tandis que les Etats secondaires ne sacrifient rien mais obtiennent au contraire une protection précieuse, il est indispensable que les Grandes Puissances soient représentées de façon permanente au sein de la Cour. L'exclusion de la Cour de l'une d'elles risquerait de compromettre gravement l'efficacité pratique de toute l'institution. Les intérêts légitimes des Puissances de second ordre sont sauvegardés par le fait que leurs représentants sont toujours en majorité à la Cour. Les Grandes Puissances, loin d'être avantagées, consentent plutôt un sacrifice en faveur des petits Etats qui bénéficieront d'une protection morale contre les entreprises des puissants. Les grands Etats acceptent une limitation à l'exercice de leur force, et en échange d'un tel sacrifice, ils peuvent raisonnablement demander à ne pas être exclus de la Cour. Le principe d'égalité et de souveraineté est sauvegardé du fait qu'un accord préalable entre toutes les parties est nécessaire pour consacrer les règles de la composition de la Cour. Chaque Etat a donc eu la faculté d'exa-

miner sur un pied de parfaite égalité la convention en question. Il a eu toute liberté de l'accepter ou de la repousser. Déjà dans la création du Conseil de la Société des Nations, l'on a fait une différence entre les principales Puissances à représentation permanente et les Puissances à intérêts limités, qui ne jouissent pas du privilège de la permanence, sans que cette discrimination ait soulevé des oppositions passionnées. D'un autre côté, il est évident que l'expression de « Grande Puissance » correspond avant tout à une situation de fait, qu'elle est une nuance politique que le langage juridique n'accepte que difficilement, d'autant plus que cette distinction varie avec le temps.

C'est en s'inspirant de la constitution même de la Société des Nations qu'on a trouvé une solution aussi ingénieuse qu'élégante. Les juges de la Cour sont en effet désignés par une collaboration du Conseil et de l'Assemblée. Par le jeu du système adopté, les Etats représentés au Conseil voteront deux fois, une fois au Conseil et une autre fois à l'Assemblée, tandis que les autres Etats ne voteront qu'une seule fois. Il est impossible de refuser aux premiers le droit de voter à l'Assemblée, sous prétexte qu'ils votent au Conseil. Ils font partie de l'un et l'autre corps. L'un et l'autre corps votent indépendamment. Par conséquent, les Etats représentés dans les deux organes de la Société voteront deux fois. Le statut de la Cour constitue donc une harmonieuse conciliation des intérêts en présence. Il accorde une satisfaction équitable aux exigences légitimes des faits, tout en respectant le principe traditionnel de l'égalité juridique des Etats. En décidant, d'autre part, que chaque partie litigante pourra avoir un représentant dans le tribunal, l'on a aussi calmé des appréhensions très naturelles.

Une apparente satisfaction à l'internationalisation de la nouvelle Cour a été accordée en décidant que le droit de désignation des juges doit s'exercer *intuitu personæ,* sans égard à leur nationalité. C'est là une invite pour les électeurs de considérer les qualités personnelles des candidats et non leur nationalité. Mais elle constitue un vœu pressant plutôt qu'une règle juridique rigide et impérative. Une simple déclaration ne suffit cependant pas pour effacer la nationalité des juges. Il faudrait pour cela un changement radical de la nature humaine. On l'a reconnu implicitement en décidant de faire représenter au sein de la Cour les divers systèmes juridiques. Si, en principe, le droit international est commun à tous les Etats, la culture juridique ne l'est cependant pas. Il y a des manières très différentes de raisonner sur un même point de droit. Il suffit d'avoir assisté à des conférences internationales pour le constater.

Le droit est un fruit de la civilisation où il s'est développé et la civilisation est différente selon les pays. En réunissant dans une même Cour de juges des civilisations diverses, on obtient une sorte d'esprit

international qui accueille avec due compréhension les formes variables de la pensée humaine. La Cour de justice internationale aura à résoudre des litiges qui pourront s'élever entre les nations du monde entier, c'est-à-dire entre nations appartenant à des nations civilisées très différentes et ayant des conceptions morales, philosophiques et juridiques parfois très dissemblables. La Cour devra donc se composer de personnalités capables de tenir compte de ces divergences essentielles provenant de la différence des cultures. Les juges, si l'on veut que la Cour soit à la hauteur de la tâche délicate qui lui incombera, devront avoir une connaissance approfondie de l'histoire, des usages, des mœurs, de la psychologie, en un mot de la civilisation particulière de chacun des pays dont ils seront appelés à trancher un jour les différends.

Or, quels sont ces grandes formes de civilisation et ces principaux systèmes juridiques dont la représentation doit être assurée ? Il est inutile d'essayer d'en faire une énumération complète, mais il semble qu'à côté de la civilisation européenne et de ses divers systèmes juridiques qui sont assurés d'ores et déjà d'une représentation prépondérante, une place doive en tout cas être faite à la civilisation asiatique qui, dans le domaine de la philosophie, de la morale et du droit, a contribué pour une part importante aux progrès intellectuels de l'humanité. On ne concevrait pas que le haut objectif auquel répond l'institution de la Société des Nations et la création de la Cour permanente de justice internationale pût être atteint si les peuples de civilisation asiatique devaient être privés de représentants dans cette Cour.

Parmi les peuples de l'Asie, il n'est pas besoin d'insister sur la position toute spéciale qu'occupe le Japon. De tous les peuples d'Extrême-Orient, le Japon est celui qui a accompli les progrès les plus rapides et les plus considérables dans les divers ordres de l'activité humaine, non seulement dans l'ordre militaire et naval, mais aussi dans l'ordre scientifique et intellectuel.

Le Japon ne se recommande pas seulement à l'attention des autres Etats par les progrès qu'il a accomplis, il se recommande également par le caractère original de sa civilisation qui est la plus représentative de l'Asie. Sur sa religion nationale, le shintoïsme, se sont greffés, depuis la plus haute antiquité, les enseignements de Confucius et ceux du bouddhisme. Pendant une longue suite de siècles, le Japon a puisé à la même source que la Chine et les pays limitrophes ses principes de philosophie et de morale. La doctrine de Confucius et des grands penseurs qui l'ont précédé et suivi a été la base de l'éducation des lettrés. La même inspiration, servie par l'usage des mêmes caractères, a assuré à la civilisation des divers peuples de l'Asie orientale une certaine unité. Le Japon se trouve ainsi particulièrement qualifié pour

comprendre et interpréter les sentiments de ces peuples, auxquels le relie la même culture originale.

Dans le domaine juridique, le Japon possède également une originalité qui lui est propre. Lorsque, après la restauration de 1868, il est entré dans la voie du rapprochement avec les nations occidentales, il a étudié les divers systèmes juridiques des peuples de l'Europe et de l'Amérique pour leur emprunter ce qu'ils avaient de meilleur et les adapter aux institutions et aux coutumes traditionnelles ; dans cette œuvre de réforme, les jurisconsultes les plus qualifiés lui ont prêté l'appui de leurs conseils et de leur expérience. Le Japon est ainsi devenu une terre d'élection pour l'étude du droit comparé. Lorsque les autres peuples de l'Asie sont, à leur tour, entrés dans la même voie, ils ont fait tout naturellement appel à l'expérience acquise par le Japon. L'Université de Tokio est devenue le point de ralliement des étudiants de l'Asie Orientale, et les gouvernements des divers Etats de l'Extrême-Orient ont fait appel à la science des jurisconsultes japonais pour la réforme de leurs institutions et de leurs codes.

En résumé, pour atteindre le but élevé que poursuit la Société des Nations, de diriger l'humanité dans la voie du progrès en assurant le maintien de la paix entre les Etats, but auquel l'institution de la Cour permanente de justice internationale doit apporter une première et efficace contribution, il est nécessaire d'obtenir la collaboration de tous les peuples du globe. Pour fonder la justice internationale sur une base inébranlable, il faut éviter de la faire apparaître comme l'expression des conceptions d'une race dominante. Même dans les litiges qui ne concerneront que les puissances européennes, les arrêts qui seront rendus par la Cour constitueront des précédents et contribueront à fixer la jurisprudence. Pour que cette jurisprudence acquière une autorité absolue et mondiale, il est hautement désirable que des représentants de toutes les races et de toutes les parties du globe collaborent à son établissement.

En ce qui concerne la présentation des candidats, c'est à la Cour permanente de Justice internationale qu'elle appartient. L'on espère ainsi obtenir des désignations impartiales, dégagées de préoccupations politiques. Par leur haute situation, les membres fournissent l'assurance que leur choix se portera sur des hommes qualifiés. Ce droit de présentation de la Cour ne sera pas exercé *in pleno*, mais sera exercé isolément par chaque groupe national. D'autres auraient voulu que la présentation fut faite par les gouvernements parce que ce sont eux qui détiennent toute autorité en matière internationale, qui sont les futurs justiciables de la Cour et les plus intéressés à son bon fonctionnement. Mais ils prendront toujours part à la constitution de la Cour puisque ce sont leurs délégués au Conseil et à l'Assemblée qui font une désignation définitive. La présentation des candidats par la Cour débarrasse les Etats

d'une mission fort délicate où ils risqueraient de s'exposer à des difficultés diplomatiques.

Chaque groupe peut présenter 4 personnes, dont 2 au plus de sa nationalité. L'on permet ainsi à chaque Etat de désigner en partie des candidats étrangers. Ainsi, les personnes dont les noms réuniraient les suffrages d'un grand nombre d'Etats seront indiquées comme jouissant de la confiance générale. Le Secrétaire général dresse la liste alphabétique des candidats désignés et la communique à l'Assemblée et au Conseil. Le Conseil et l'Assemblée procèdent ensuite, indépendamment l'un de l'autre, à l'élection d'abord des juges titulaires, ensuite des juges suppléants.

Le principe de l'incompatibilité de la situation de juge international avec certaines autres fonctions a rallié l'unanimité des voix aussi longtemps qu'on est resté dans de vagues généralités. Mais dès que l'on a voulu descendre aux applications pratiques concrètes, des divergences de vues se sont faites jour. Comme il faudrait choisir des personnalités éminentes, il a paru dangereux à d'aucuns d'adopter un régime trop sévère d'incompatibilités parce qu'il risquerait d'écarter de la Cour les individualités les plus propres à en rehausser le prestige. A notre sens, il vaut mieux adopter la thèse des incompatibilités assez rigoureuses, brillamment soutenue par l'éminent jurisconsulte américain James Brow Scott. La Cour de Justice internationale doit autant que possible être composée de personnes qui ne sont que des juges, rétribués par un traitement adéquat, n'ayant d'autres occupations que celles de consacrer leur temps à l'examen et au jugement des affaires internationales dans un esprit de responsabilité judiciaire. Les législations internes édictent déjà de sévères incompatibilités pour les magistrats nationaux. A plus forte raison, faut-il se montrer exigeant à l'égard des juges internationaux, qui ont besoin d'une très large indépendance pour inspirer confiance. Et cette confiance est la clef de voûte de tout l'édifice moral et juridique qu'on a voulu bâtir à La Haye. Sans elle, c'est l'institution tout entière qui se trouve menacée. Il est donc essentiel de dégager les juges, dans toute la mesure du possible, de leurs préoccupations nationales. Le moyen le plus pratique est de leur interdire l'exercice de toute autre fonction politique ou administrative. C'est ce qui a été stipulé par l'article 16 du statut de la Cour. Un parlementaire ne devrait donc pas pouvoir siéger en conservant son mandat législatif, car celui-ci le fait intervenir dans la direction politique des Etats. Tel n'a pas été le point de vue admis dans les discussions assez confuses de la Sous-Commission. Un grand professeur de droit ou un éminent magistrat, pourrait sans difficulté faire partie de la Cour, à moins qu'il ne soit frappé par l'interdiction de l'article 17, défendant aux juges d'exercer les fonctions d'agent, de conseil ou d'avocat, ou de statuer sur une affaire où ils auraient exercé ces fonctions, ou dont ils auraient connu à un autre titre.

Les fonctions de membre de la Cour permanente d'arbitrage ne sont pas incompatibles avec la situation de membre de la Cour de justice internationale, car les deux institutions, sans être identiques, sont néanmoins de nature similaire. Lorsqu'il y aura des doutes sur les cas d'incompatibilités, il appartiendra à la Cour de statuer. De cette façon se formera une précieuse jurisprudence de nature à fournir d'utiles précisions pratiques.

En ce qui concerne l'inamovibilité des juges au cours de leur mandat, l'article 18 du Statut de la Cour décide que les membres de la Cour ne peuvent être relevés de leurs fonctions que si, au jugement unanime des autres membres, ils ont cessé de répondre aux conditions requises. Ce texte assure l'indépendance de la Cour en confiant à ses propres membres le soin de statuer sur la destitution de l'un d'eux. Il donne également une précieuse garantie d'impartialité contre toute accusation en exigeant l'unanimité des membres de la Cour. Et dans cette unanimité, il faut comprendre non seulement les juges titulaires, mais aussi tous les juges suppléants. Il convient de louer les auteurs de l'article 18 qui se sont contentés d'une formule assez élastique pour pouvoir être appliquée à des éventualités variées. Cette absence de rigidité juridique s'accorde parfaitement avec la variété possible des situations de fait.

Du point de vue du fonctionnement de la Cour, de l'exercice de ses attributions, on peut choisir deux méthodes opposées, les séances *in pleno* pour chaque litige, ou la division de la Cour en plusieurs chambres, entre lesquelles les affaires seraient réparties. Cette dernière solution paraît au premier abord préférable parce qu'elle est en harmonie avec la spécialisation croissante des magistrats et les avantages d'une prompte expédition des affaires. Elle offre cependant de graves inconvénients, car elle diminue l'autorité qui s'attache aux sentences, rendues *in pleno*. On ne pourrait non plus répondre aux exigences d'une représentation équitable des divers systèmes juridiques, si l'on divisait la Cour en plusieurs compartiments étanches. La division de la Cour pourrait également donner lieu à des manœuvres regrettables et à des questions de personnes délicates, les parties cherchant à saisir telle chambre par préférence à une autre selon les inspirations politiques du moment. C'est donc avec raison que l'article 25 du Statut décide que « sauf exception expressément prévue, la Cour exerce ses attributions en séance plénière ». Ce principe n'est tempéré que pour certaines affaires techniques et urgentes. En ne fractionnant pas la Cour en plusieurs parties, ce qui aurait pu morceler l'autorité de ses décisions, on a voulu maintenir intact son prestige d'unité, réunissant dans son sein une variété suffisante d'éléments nationaux.

En ce qui concerne le *Règlement d'organisation,* l'article 30 du Statut stipule que la Cour détermine par un règlement le mode suivant

lequel elle exerce ses attributions. Elle règle notamment la procédure sommaire. Ce texte confie donc à la Cour le soin de suppléer aux lacunes du Statut au point de vue du fonctionnement. Il évite ainsi d'entrer dans de nombreux détails, mais ne permet évidemment pas de prendre des décisions, contraires aux principes généraux du Statut.

En accordant aux parties le droit de récuser certains juges sans même exprimer les motifs de cette exclusion, on calme opportunément les appréhensions politiques plus ou moins légitimes des justiciables, et l'on fortifie ainsi la confiance des Etats dans le fonctionnement efficace de la Cour. C'est une concession au principe de souveraineté des Etats et à leur vif souci de ne pas se laisser entraîner trop loin dans les restrictions à leur droit de conduire souverainement et en pleine connaissance de cause les destinées suprêmes des peuples. Cette façon de voir, qui implique pour les parties le pouvoir de choisir leurs juges dans une certaine mesure et de modifier la composition de la Cour a été repoussée. Le régime des incompatibilités a été jugé suffisant pour écarter la méfiance des justiciables, d'autant plus qu'on y a ajouté la disposition suivante : « Si, pour une raison spéciale, l'un des Membres de la Cour estime devoir ne pas participer au jugement d'une affaire déterminée, il en fait part au Président. Si le Président estime qu'un des Membres de la Cour ne doit pas, pour une raison spéciale, siéger dans une affaire déterminée, il en avertit celui-ci. Si, en pareil cas, le membre de la Cour et le Président sont en désaccord, la Cour décide ». (Art. 24 du Statut). En somme, l'abstention est due soit à l'initiative spontanée du juge intéressé, soit à l'initiative du Président. Mais, dans les deux hypothèses, on exige l'accord du juge et du Président, faute de quoi la Cour tranche définitivement la question.

Un autre problème délicat est de savoir s'il convient que les juges connaissent d'un procès où leur propre pays est en cause. Au point de vue théorique, on a bien pu soutenir que les juges sont élus sans distinction de nationalité et uniquement par rapport à leurs qualités personnelles. Ce principe que les juges, en entrant dans la Cour, perdent leur nationalité, est cependant trop contraire à la réalité des faits pour servir de base à une solution équitable de la question. Les juges sont des hommes qui gardent leur nationalité et qui même représentent dans une certaine mesure leurs patries respectives et leurs gouvernements particuliers. Mais ceci ne doit nullement aboutir à prononcer leur exclusion *de plano* dans chaque différend, concernant leur propre pays. L'opinion publique des Etats dans l'évolution actuelle de la vie internationale n'admettrait guère les décisions d'une juridiction complétement étrangère. L'idée que la Cour doit comprendre des ressortissants des parties en cause a pour elle à la fois l'intérêt des parties et l'intérêt de la justice. Dans une affaire qui met aux prises des Etats souverains, il faut rédiger la sentence avec une prudence et une impartialité d'autant

plus indispensables que son exécution dépend en premier lieu de la bonne foi des parties. Pour réussir dans cette tâche éminemment délicate, il faut de toute nécessité la collaboration d'un juge national. Evidemment, si la justice internationale était arrivée à sa perfection, on n'aurait guère besoin de se préoccuper autant de sa composition. Le serment que prononcent les juges exprime déjà l'idée de leur parfaite impartialité et a pour but théorique non de les dénationaliser, mais pour ainsi dire de les supra-nationaliser. Mais le monde et la justice internationale n'ont pas encore pratiquement atteint cette perfection souhaitable. On a encore bien besoin des lumières des représentants nationaux pour éclairer le tribunal, même sur les préjugés internationaux, car les objections contre l'exécution des sentences arbitrales proviennent souvent moins de leur contenu que de leur forme qui blesse les susceptibilités nationales. Si l'on veut assurer à la juridiction internationale en faveur du maintien d'une juste sentence le maximum d'efficacité réelle, il faut chercher à produire le minimum de froissement. Le juge, ressortissant d'un des Etats en litige, sera à cet égard un collaborateur précieux dans la question délicate de la rédaction de la sentence. Il faut que l'exposé des motifs de la sentence explique celle-ci, de manière à écarter dans toute la mesure du possible les obstacles que la susceptibilité nationale serait tentée de faire naître contre l'exécution du verdict. Pour bien formuler cet exposé des motifs, il faut connaître intimement tous les sentiments délicats et profonds qui font partie de l'âme d'un peuple.

Les créateurs de la Cour ont bien compris toute la valeur de ces arguments et ils ont consacré, dans l'article 30 du Statut, la participation des juges nationaux des parties et en substituant à cet égard un traitement égal entre les deux adversaires. Si les deux Etats sont représentés, il n'y a aucune difficulté à résoudre. Chacune des parties en cause conserve le droit de participer à l'examen et au jugement. Au cas où aucun des Etats en litige ne possède un juge national faisant partie de la Cour, chacun nommera un juge *ad hoc*. Le tribunal, complété ainsi, procédera ensuite selon le mode normal. Si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties, l'autre partie peut désigner un juge suppléant, s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge, pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5. Les juges *ad hoc* statuent sur un pied d'égalité avec leurs collègues. Ainsi, au lieu de verser dans un internationalisme vague, on a sagement reconnu que les parties litigantes ont toujours le droit de compter un de leurs ressortissants sur le siège. Pour accorder à la Cour la confiance sans laquelle elle ne saurait vivre et se développer, les nations exigent d'être comprises, sinon approuvées.

En règle générale, la Cour doit siéger *in pleno*. Il est toutefois

évident que certaines exceptions sont nécessaires pour tempérer la rigueur de ce principe lorsque la nature technique ou le caractère urgent des affaires rendent une telle solution préférable. Ceci nous amène à envisager brièvement la Constitution de la Cour en matière technique.

Le Traité de Versailles, dans sa partie XIII, ainsi que dans les parties correspondantes des autres traités de paix ont expressément mentionné la compétence de la Cour pour l'application de leurs dispositions. Au cas d'un conflit entre la commission d'enquête de l'organisation internationale du travail et les parties contractantes, celles-ci peuvent soumettre le différend à la Cour. Tout membre de l'organisation internationale du Travail a également le droit de saisir la Cour lorsqu'un autre membre ne remplit pas ses obligations en matière de travail. La Cour jouit également d'un droit de décision en cas de difficulté dans l'interprétation de la partie XIII du traité de Versailles et des parties correspondantes des autres traités de paix.

Du moment que la Cour est appelée à juger en matière de travail, il faut aussi prévoir l'introduction des spécialistes dans sa composition. Les qualités générales, exigées des membres de la Cour, constituent une sûre garantie qu'ils posséderont la science juridique mais non des connaissances techniques. Les conflits en matière de travail sont d'une nature particulièrement délicate, car les milieux patronaux et ouvriers font preuve d'une grande susceptibilité lorsque leurs intérêts sont en jeu. Il importe d'éviter qu'on puisse accuser la Cour de ne pas juger en connaissance de cause.

Aux termes du § 2 de l'article 26, la Cour constituera pour les affaires du travail et pour une période de trois années une Chambre spéciale, composée de 5 juges. Ces juges doivent autant que possible représenter les divers systèmes juridiques du monde. Cette chambre ne statuera que sur la demande des parties. A défaut de cette demande, la Cour siégera *in pleno* selon le principe général. Mais dans l'une et l'autre hypothèse, les juges seront assistés de 4 assesseurs techniques, siégeant à leurs côtés avec voix consultative et assurant une juste représentation des intérêts en cause. La compétence de la Cour est donc nettement affirmée en matière de travail. La Chambre spéciale n'est saisie à la place de la Cour, siégeant *in pleno*, que sur la demande des parties litigantes. D'autre part, les juges ordinaires rendent seuls la décision, car les assesseurs techniques ont simplement voix consultative.

Si les deux parties sont déjà représentées dans le Tribunal, la composition de celui-ci ne subira aucune modification. Si une seule partie est représentée, l'autre a droit au même avantage. Enfin, si aucune d'elles n'a de représentant, dans le silence des textes il convient d'appliquer la règle générale posée par l'article 31 et d'accorder à chaque partie le droit de désigner un juge *ad hoc*.

La première Assemblée de la Société des Nations a introduit dans

le Statut de la Cour un article 27, créant un régime spécial pour les litiges qui se rapportent aux communications et au transit. Pour les communications comme pour le Travail, la Cour désigne, pour une durée de 3 ans, 5 juges qui constituent une Chambre spéciale. Celle-ci n'est saisie que sur la demande des parties, c'est-à-dire si celles-ci sont d'accord pour s'adresser à elle. Il convient de noter ici une différence importante avec l'article 26. Tandis que celui-ci exige dans tous les cas la présence d'assesseurs techniques, l'article 27 se borne à déclarer : Si les parties le désirent, ou si la Cour le décide, les juges seront assistés de quatre assesseurs techniques, siégeant à leurs côtés avec voix consultative. Ce texte indique nettement que la collaboration des assesseurs est facultative et dépend, soit de la volonté des parties, soit de la décision de la Cour. Les deux conditions sont indépendantes l'une de l'autre. Le désir exprimé par les parties que les assesseurs soient appelés à participer à l'examen par la Cour prévaut contre l'avis contraire de la Cour, de même que celle-ci peut décider de s'adjoindre des techniciens, même contre la volonté des parties.

Ces dispositions judicieuses ont pour but de garantir la Cour contre les critiques dont ses arrêts auraient été sans doute exposés, si elle n'avait compris dans son sein aucun élément technique. Mais il peut paraître un peu arbitraire de limiter aux seules affaires du Travail et du Transit les contestations « techniques » proprement dites. Les litiges, prévus par la Convention de navigation aérienne, comportent un caractère aussi technique que les affaires des communications terrestres ou maritimes. Peut-être a-t-on craint de trop étendre ce régime spécial et de tourner ainsi le principe général que la Cour doit siéger *in pleno*. La force des choses a été plus puissante que ces craintes, car le régime spécial s'applique également à l'heure actuelle aux litiges, nés de la seconde convention des communications et du Transit. Les dispositions actuelles ne sont donc pas définitives.

Pour répondre aux nécessités pratiques de la vie moderne si fiévreuse, on a cru utile de recourir dans certains cas à une procédure sommaire. Cette idée de recourir à une procédure sommaire, en cas d'urgence par exemple, avait déjà été introduite dans la Convention de La Haye de 1807 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. L'article 29 du Statut de la Cour de Justice Internationale s'est approprié cette idée en déclarant : « En vue de la prompte expédition des affaires, la Cour compose annuellement une chambre de 3 juges, appelée à statuer en procédure sommaire lorsque les parties le demandent. » Au point de vue de la compétence, il faut signaler que le Comité consultatif de La Haye a formellement exprimé l'opinion que la Chambre de 3 juges doit servir uniquement comme Chambre de procédure sommaire. Sa compétence est donc moins étendue que celle prévue en 1907 pour la « délégation spéciale » de la Cour de justice arbitrale.

L'article 29 du Statut est muet sur le point de savoir si les parties ont droit de compter sur un siège au profit de leurs ressortissants lorsqu'elles soumettent leur différend à la Chambre de procédure sommaire. A notre avis, celle-ci ne doit pas comprendre des juges nationaux des parties, car cela aurait pour effet de modifier fortement le caractère judiciaire de la Chambre et de la transformer en un véritable tribunal arbitral. La Chambre, d'autre part, ne statuera que sur des litiges d'importance *secondaire* que les parties sont *d'accord* pour lui soumettre.

La compétence de la Cour soulève également certains points délicats. En premier lieu, on s'était demandé s'il fallait l'accord des deux parties pour procéder juridictionnellement, ou si l'action en justice pourrait être exercée unilatéralement par un Etat contre un autre ?

D'aucuns ont soutenu avec énergie qu'on doit admettre qu'une partie a le droit de citer la partie adverse en justice sans avoir obtenu son consentement préalable. Autrement l'on ne sortirait pas des limites de la juridiction arbitrale. Mais cette conception de la juridiction internationale ne manque pas de soulever de sérieuses objections. Tandis qu'un particulier peut, *de plano,* citer son adversaire devant une cour de justice interne, un Etat ne le peut devant la Cour de Justice internationale, sans que le différend ait été l'objet d'une tentative de solution amiable par la voie diplomatique. Il serait inadmissible qu'un Etat cite directement devant la Cour un autre Etat, sans avoir au préalable essayé de résoudre l'affaire à l'amiable. Les moyens diplomatiques, dans le sens ordinairement donné à ces mots, doivent être épuisés avant le recours à la Cour.

La formule selon laquelle toutes les voies diplomatiques doivent avoir été tentées est d'un emploi fréquent dans la vie internationale. Elle n'a jamais donné lieu à des difficultés. L'éventualité visée par cette formule se présente par exemple lorsqu'une des deux parties a demandé à l'autre de formuler par écrit son point de vue, et que l'autre se refuse à le faire. Cette solution offre sans doute à une partie de mauvaise foi la possibilité de contester la compétence de la Cour, en faisant valoir qu'au cours du conflit en question, un moyen diplomatique a été laissé de côté. Le moins habile des défendeurs pourra traîner indéfiniment en longueur les négociations diplomatiques, en en parcourant toute la série, avant que le différend puisse être porté devant la Cour de Justice. L'intervention de celle-ci serait dès lors, sinon pratiquement écartée, du moins beaucoup trop retardée. Il ne serait d'ailleurs pas facile de passer, dans tous les cas, par la filière de toutes les voies diplomatiques — négociations directes, bons offices, médiation, enquête — qui ne conviennent pas également à tous les différends. Toutefois l'article 14 du Pacte ne donne compétence à la Cour que pour les questions que les parties lui soumettent réellement. L'on ne peut interpréter le mot « parties » contenu dans cet article que comme signifiant ; « les deux

parties ». Par conséquent, il ne serait pas possible de permettre à un Etat d'en citer un autre en justice, à moins qu'il n'y ait entre eux une convention générale ou spéciale à cet effet.

Une situation quelque peu différente peut également se présenter. Il y a un litige entre deux Etats ; tous les moyens pour arriver à une solution amiable ont été loyalement épuisés. Une partie saisit la Cour, l'autre refuse de comparaître. La première peut-elle demander à la Cour de décider préjudiciellement s'il y a inexécution d'un engagement quant à l'adoption de la procédure juridictionnelle et quant au choix de la Cour comme juridiction ? Un Etat déterminé peut-il s'adresser à la Cour, en la priant d'assigner devant elle un autre Etat, qui, bien que lié par un engagement formel envers le premier Etat, a refusé de comparaître devant la Cour, ou déniant compétence de la Cour, ne s'est présenté que pour faire valoir cette exception. Certains jurisconsultes ont pensé que si la Cour estime que c'est un cas de sa compétence, elle doit retenir l'affaire. Si la défenderesse, persistant en son attitude, ne se présente pas ou, s'étant déjà présentée pour faire valoir l'exception d'incompétence, si elle se retire de l'instance à partir de ce moment, n'y a-t-il pas lieu alors d'adjuger au demandeur ses conclusions sans exiger de preuves ? Certains systèmes de procédure interne l'admettent. Mais il ne faut pas oublier qu'ici les plaideurs sont des Etats, et qu'il est particulièrement grave de prononcer une condamnation contre eux, lorsqu'ils dénient à la Cour le droit de les juger. Il ne faut pas non plus perdre de vue que l'article 14 du Pacte ne donne compétence à la Cour que pour les questions que les parties lui soumettent réellement, et non pas pour les questions qu'elles se sont engagées à lui soumettre.

Les litiges internationaux, susceptibles d'être soumis à la Cour, peuvent se diviser en deux classes : litiges entre Etats agissant pour leur propre compte, et litiges entre Etats ayant pris fait et cause pour leurs ressortissants. Pour éviter que les considérations de politique extérieure ne viennent ici entraver la marche de la justice et de l'équité, ne convient-il pas de donner aux particuliers lésés un droit de citation directe de l'Etat incriminé devant la Cour ? A mon avis, il faut que l'Etat demeure toujours le *dominus litis* et que la décision soit rendue entre Etats. En réalité c'est toujours son propre droit que l'Etat fait valoir, le droit à ce que ses ressortissants ne soient pas injustement lésés. On ne conçoit guère en droit international qu'un particulier exerce, de sa propre autorité, une action en justice contre un Etat étranger qui n'a pas accepté une telle procédure et cela sans aucune entremise de son propre Etat.

En vertu du principe de la souveraineté des Etats, aucun Etat ne peut être cité sans son consentement préalable. Il est vrai que le consentement est généralement donné, mais il est sujet à des limitations qui varient selon les Etats.

Selon les pays, le droit interne donne ou ne donne pas aux particuliers le droit de citer l'Etat en justice. Si ce droit n'existe pas, il est inadmissible qu'il soit introduit par le chemin détourné d'une juridiction internationale. Pareil expédient augmentera le nombre des conflits internationaux. Un Etat ne tolère jamais d'être attaqué devant une Cour par un particulier. Si un particulier se sent lésé dans ses droits, qu'il s'adresse à son Gouvernement, et si celui-ci trouve la plainte justifiée, il ne manquera pas de se mettre en pourparlers avec l'Etat offenseur, et éventuellement de le citer en justice. La voie naturelle à suivre par les particuliers est de s'adresser à la juridiction étrangère en tant qu'elle leur est ouverte, d'épuiser dans cet ordre tous les moyens d'obtenir justice, puis de s'adresser au besoin à leur Gouvernement pour entamer une procédure diplomatique et éventuellement judiciaire. Encore faudra-t-il que cette dernière procédure ait été conventionnellement admise ou soit volontairement acceptée. Ce système donne aux particuliers, pour sauvegarder leurs droits, un moyen supérieur à celui qui leur serait fourni si on leur donnait le droit de citer un Etat devant un tribunal international. En effet, si leurs propres gouvernements trouvent leur cause justifiée, ils prêtent aux particuliers tout leur appui et tâchent de régler l'affaire par la voie diplomatique. En somme, la Cour peut traiter de questions qui affectent les intérêts des individus, mais seulement si le Gouvernement, dont le particulier est le ressortissant, a internationalisé ces intérêts en les prenant en main.

Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner qu'entre Etats, Membres de la Société des Nations, la Cour statue sur les différends d'ordre juridique, qui ont généralement pour objet :

l'interprétation d'un traité,
tout point de droit international,
la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international,
la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international,
l'interprétation d'une sentence rendue par la Cour.

Dans ce domaine, on ne saurait rompre ouvertement avec les idées traditionnelles de la politique sans s'exposer à d'amères déceptions et à des défaillances retentissantes. Il faut avancer modestement et, avant de donner à la Cour des pouvoirs plus étendus, lui permettre de justifier la confiance en elle qu'impliquerait une telle extension.

Les tentatives faites pour établir une Cour internationale des prises constitue une précieuse leçon de choses. Cette Cour n'a pu être constituée, parce que la Grande-Bretagne a voulu connaître la portée des principes de justice et d'équité que la Cour devrait appliquer, et elle n'a pas pu recevoir satisfaction sur ce point. Cet exemple d'un passé tout proche montre clairement qu'il vaut mieux établir une Cour avec une

juridiction relativement restreinte que d'établir une Cour avec une compétence très large, mais qui ne pourra pas fonctionner. Il y a des cas exceptionnels où la Cour, pour se prononcer, serait obligée de s'appuyer sur des principes généraux qui sont compris diversement selon les pays. Ce sont les cas de ce genre que les Gouvernements doivent envisager avant de conclure des traités de juridiction obligatoire. Il est peu probable qu'un Gouvernement accepte d'être assigné devant une Cour qui se fonderait, dans sa sentence, sur sa conception subjective des principes de la justice.

Comme l'avait fait remarquer l'éminent homme d'Etat américain Elihu Root lors des discussions à La Haye, il ne faut pas mêler les compétences. La législation en matière de droit international est du domaine des Etats. Ceci n'empêche pas que justice soit rendue. En constatant l'absence d'une règle positive de droit international, c'est-à-dire d'une limite internationale à la liberté des Parties, on établit tout de même une situation juridique. Ce qui n'est pas défendu est permis ; voilà un principe général de droit que la Cour aura à appliquer. Si un litige est porté devant elle et si elle trouve qu'il n'y a pas de règle qui le concerne, elle déclarera qu'il n'existe pas de droits à faire valoir par l'une des parties contre l'autre, que la conduite de l'Etat mis en cause n'était contraire à aucune règle admise. Il y a d'ailleurs d'autres principes du même ordre (celui qui défend l'abus du droit, ou celui de la chose jugée, etc...) et certaines règles générales d'équité et de justice qui entrent en jeu dans chaque cas. Il ne s'agit donc pas de créer des règles inexistantes, mais d'appliquer des règles générales qui permettent de résoudre toute question.

Pour illustrer cette théorie de quelques faits caractéristiques, M. Root avait donné comme exemple la question de l'étendue des eaux territoriales. Il n'y a pas de règle de droit international qui fixe les limites des eaux territoriales ; si une question à ce sujet était portée devant la Cour, celle-ci ne devrait pas accepter l'une ou l'autre des différentes règles en vigueur dans les différents pays. Elle devrait tout simplement constater qu'une règle généralement admise n'existe pas et, après cette constatation, reconnaître que les dispositions adoptées dans les différents pays sont également licites, tant qu'elles n'empiètent pas sur d'autres principes, tel que celui par exemple de la liberté de la mer.

Si la Cour est ouverte à des Etats contre des Etats, est-ce seulement à ceux qui sont actuellement membres de la Société des Nations ? Par une exception, les Etats-Unis d'Amérique, mentionnés au Traité de Versailles parmi les membres originaires de la Société des Nations, ne sont pas encore entrés dans cette Société. Signataires du Pacte sans l'avoir encore ratifié, ils sont dans une situation spéciale.

Mais la situation est plus délicate pour des Etats qui, non mentionnés à l'Annexe au Pacte de la Société des Nations, n'ont pas encore

donné les garanties nécessaires pour y être admis. Comme on ne saurait les citer eux-mêmes devant la Cour, il est clair qu'ils ne sauraient citer, sans son assentiment, un autre Etat, mentionné à l'Annexe au Pacte, devant cette Cour.

Mais s'ils sont d'accord avec cet Etat pour venir devant la Cour, on ne voit pas pourquoi celle-ci ne serait pas compétente. De même, si deux Etats, non mentionnés au Pacte, ont un litige entre eux, on ne comprend pas pourquoi, s'ils s'entendaient pour porter leur litige devant la Cour, celle-ci ne serait pas aussi compétente.

La seule réserve que les circonstances commandent est qu'en pareil cas il doit appartenir au Conseil de déterminer à quelles conditions les Etats qui, en dehors des Etats-Unis, ne seraient pas membres de la Société des Nations, pourraient venir devant la Cour. Cette solution se déduit à la fois des principes et des textes : des principes, parce qu'il est de l'intérêt général de la paix du monde de favoriser le développement de la justice internationale et d'élargir le cercle d'action de la Cour ; des textes, parce que l'article 17 du Pacte indique lui-même que les modes de solution des différends créés par le Pacte sont susceptibles d'extension à des Etats qui ne sont pas Membres de la Société des Nations. Dans les limites de cette compétence, comment la Cour de Justice procédera-t-elle ?

La Convention de La Haye relative à la Cour Internationale des Prises (18 octobre 1907) avait pris soin d'établir en son article 7, « qu'à « défaut de stipulations expresses, la Cour applique les règles de droit « international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, « la Cour statue d'après les principes généraux de la justice et de « l'équité ».

Il ne pouvait être question de donner une base aussi large aux décisions de la Cour Permanente de Justice Internationale. S'inspirant de l'article 7 de la Convention de La Haye, pour fixer en ordre successif les règles de droit applicables, l'on est tombé d'accord que la Cour doit appliquer d'abord les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, comme constituant des règles expressément adoptées par les Etats parties au litige ; ensuite la coutume internationale, comme attestation d'une pratique commune des dits Etats, acceptée par eux comme loi ; puis, les principes généraux de droit reconnus par les peuples civilisées ; et finalement les décisions judiciaires, émises par la Cour dans des cas analogues, et les opinions des publicistes les plus qualifiés des différents pays, en tant qu'organes d'application et de développement du droit, ou moyens auxiliaires de la détermination des règles de droit.

La jurisprudence est plus importante que la doctrine, puisque les juges, en rendant leur sentence, ont en vue un but pratique. Si l'on veut indiquer la doctrine comme une source, il faudrait se borner à la doc-

trine concordante des auteurs qualifiés dans les pays en litige. Il serait certainement nécessaire de faire une classification graduée des diverses manifestations de la doctrine, d'après leur importance. Il est évident que cet élément ne doit avoir qu'un caractère subsidiaire ; le juge ne doit s'en servir qu'à titre supplétif en vue d'élucider les règles du droit international. D'autre part, si la doctrine et la jurisprudence ne créent pas de règles, sans doute elles concourrent cependant à la détermination des règles qui existent. Le juge devra donc recourir au double trésor de l'interprétation jurisprudentielle et doctrinale, tout en se rappelant soigneusement que ces trésors conservent un caractère élucidateur.

Dès le début de l'instance, les circonstances peuvent exiger qu'il soit pris, à titre provisoire, des mesures conservatoires du droit de chacun. Il en est ainsi quand le différend naît d'un acte qui vient d'être effectué, par exemple de la saisie d'un objet, de l'invasion d'un territoire. Lorsqu'un tel acte est ainsi effectué, ou sur le point de l'être, il peut être extrêmement opportun ou d'en effacer momentanément des conséquences ou d'en empêcher, s'il en est encore temps, l'accomplissement.

S'inspirant d'une mesure qui figure aux traités, signés pour les Etats-Unis par le Secrétaire d'Etat Bryan avec un certain nombre d'Etats (la France, la Chine, la Suède) en 1914, l'on a donné à la Cour le pouvoir de *suggérer* les mesures à prendre, à titre provisoire, pour assurer la conservation du droit de chacun. Mais il ne s'agit pas ici d'un arrêt, même interlocutoire, immédiatement exécutoire par provision, car il convient d'être circonspect quand on veut limiter la souveraineté des Etats. Il est déjà difficile d'obtenir l'exécution d'une décision définitive ; à plus forte raison sera-t-il difficile d'obtenir l'exécution d'une décision purement provisoire. Les décisions de ce genre, prises en cas de transit, suivant les vues de la Commission du Transit, sont ici, par la prudence de leurs termes, d'une indication précieuse. Les traités Bryan, auxquels est empruntée l'idée d'un tel pouvoir de la Cour, s'expriment avec une grande prudence, en ne donnant à la Cour d'autre droit que d'indiquer les mesures à prendre à titre provisoire, en attendant le rapport d'une Commission internationale d'enquête.

S'il est hors de doute que des arrêts de justice doivent être motivés, on pouvait se demander si les juges qui y ont pris part et dont les noms doivent être nécessairement mentionnés ne doivent pas avoir le droit d'exprimer leur dissentiment.

En 1899, la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux leur accordait le droit de marquer leur dissentiment, mais sans leur permettre d'exprimer leurs motifs, parce qu'autrement on se serait exposé à avoir dans chaque affaire deux jugements et à porter le dissentiment des auteurs de la décision devant l'opinion publique. En 1907, cette faculté a été supprimée. On a refusé de permettre au juge de

marquer son dissentiment, en paraissant croire que, s'il l'indiquait, il aurait comme dans un jugement interne le droit de le motiver.

La proposition faite par certains membres du Comité des jurisconsultes à La Haye en 1920, de fermer aux juges de la nationalité des parties la faculté de marquer leur dissentiment afin de leur faciliter l'accomplissement de leur devoir de juge, n'a pas été accueillie, bien qu'elle fût de nature à donner plus de garanties de bonne justice en mettant le juge à l'abri des reproches de son opinion nationale. Une raison pratique a été déterminante. Il se peut que, par suite des déclarations de dissentiment des juges, on sache en effet, au simple calcul de la majorité, de quel côté se trouve un juge de la nationalité. Il n'y a donc pas, dans ce cas, de raison de ne pas lui permettre de dire franchement, s'il le désire, de quel côté il se trouve. Et, s'il le peut en ce cas, pourquoi le lui interdire dans les autres ? Le juge de la nationalité des parties ne peut être inégal aux autres.

La question de la révision figurait dans la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899 (art. 55 ; 1907, art. 83) ; elle peut être réservée dans le compromis, auquel il appartient de déterminer le délai dans lequel la demande de révision doit être formée. Aucune disposition de ce genre ne se trouve dans le projet d'une Cour de Justice arbitrale. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le droit de révision est un droit très grave, qui heurte avec l'autorité des sentences rendues, ce qui, pour la paix des nations, doit être considéré comme acquis. Mais la justice a cependant ses légitimes revendications. Tout bien pesé, l'on a estimé que la révision devait être de droit. Ses conditions demeurent les mêmes qu'au cas où, d'après la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux de 1899 (art. 55 ; 1907, art. 83) le compromis l'autorise. Il faut un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive et qui, au moment du jugement, était inconnu du tribunal. Par une amélioration, on ne se contente pas, comme dans l'article 55 de 1899 (art. 83, 1907), d'un manque de connaissance de ce fait par la partie qui demande la révision, mais on exige que cette ignorance du fait n'engage à aucun degré sa responsabilité, parce qu'elle n'aura pas manqué, à cette occasion, de faire toute diligence (« due diligence »). On a fini, d'ailleurs, par se contenter ici du mot « l'absence de faute ».

En ce qui concerne les délais de la révision, aucune indication ne se trouvait au texte de 1907 ; c'est aux parties qu'il appartenait d'en fixer le temps. Craignant qu'une partie ne retardât jusqu'à ce moment l'exécution d'un arrêt de la Cour sous prétexte que dans ce délai un fait nouveau pouvait être découvert qui en entraînât le retrait, le Comité des jurisconsultes jugea utile de donner à la Cour le pouvoir, non prévu en 1907, de refuser de statuer sur la demande de révision, tant que l'exécution préalable de l'arrêt de la Cour n'aurait pas été obtenue.

La question du droit d'intervention fut également envisagée. Trois cas peuvent se présenter : une partie peut vouloir se ranger, soit près du demandeur, soit près du défendeur. Une partie peut faire valoir certains droits qui lui sont propres. Une partie peut demander que l'un des deux Etats en cause disparaisse, parce qu'il n'est pas le véritable *dominus* du droit qu'il revendique. Dans ce cas l'intervention tend à l'exclusion, mais le plus souvent un Etat se borne à joindre son assistance à celle de l'une des parties : doit-on le lui permettre ? Oui, répond le Comité, mais à la condition qu'il s'agisse d'un intérêt d'ordre juridique.

En dehors de ses attributions juridictionnelles, la Cour aura à donner des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. D'aucuns ont vu dans cette disposition une confusion de fonctions regrettable. Mais il convient de rappeler que les auteurs du Pacte ont fait une part assez petite à l'idée de justice arbitrale. Dans l'état actuel des choses, un exclusivisme judiciaire est en opposition avec les exigences impérieuses de la réalité et de l'état d'esprit de l'opinion publique. Le monde se trouve dans un état d'instabilité périlleuse. Ce n'est pas à l'aide des formules tranchantes et rudes de l'appareil judiciaire qu'on peut résoudre toutes les multiples difficultés qui restent plutôt dans la compétence d'une diplomatie souple, vigilante et ferme.

L'établissement d'une Cour de justice permanente constitue un progrès certain, quoique modeste. A côté des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage, qui par la souplesse même de leur fonctionnement, constitueraient de précieux auxiliaires pour le maintien de la paix, il fallait aussi qu'il existât une institution véritablement judiciaire devant laquelle les Etats pourront se présenter sans craindre de voir leurs droits compromis par des considérations d'opportunité et d'équité. La jurisprudence de la nouvelle Cour permanente, composée de magistrats indépendants et compétents, pourra aussi exercer une influence très utile et féconde sur l'évolution du droit international. L'idée est ancienne, mais sa réalisation est nouvelle. Très heureusement, le Statut de la Cour a su concilier les règles abstraites du Droit avec les exigences impérieuses de la réalité. Il ne s'agit certainement pas d'une ère nouvelle, mais sans doute d'un heureux progrès. Il dépend avant tout des hommes d'Etat, de l'opinion publique et des peuples s'ils veulent donner à la nouvelle institution pacifique, par leur concours vivifiant et leur soutien moral vigilant, un développement plus considérable dans la réglementation pacifique des litiges internationaux.

VIII. — Le Protocole de Genève

La guerre a révélé la fragilité de la civilisation. Nous savons maintenant qu'elle est mortelle et nous le savons, non d'une façon abstraite et historique, mais d'un sentiment concret et poignant. Nous avons côtoyé l'abime et nous sommes encore penchés sur lui. Nos esprits même sont cruellement atteints et vivent dans un état de crise redoutable où la pensée n'avance que par les extrêmes tandis que la civilisation ne peut subsister et progresser que par les moyennes. L'âme moderne ressemble quelquefois à une manière de monstre aux ambitions extravagantes qui plie sous le fardeau de ses connaissances scientifiques et de ses désirs de puissance illimitée. Chercher au milieu de ce désordre les germes d'ordre, les protéger, les faire fructifier et favoriser ainsi la création d'un ordre nouveau, voilà la tâche gigantesque qui s'impose aujourd'hui aux hommes auxquels les peuples désemparés ont confié leurs incertaines destinées. Mais si les nations sont disposées à unir leurs volontés pour atteindre le but commun, elles sont rarement d'accord sur les meilleurs moyens et les voies les plus appropriées, parce qu'elles sont une association libre de nations libres, apportant à la recherche en commun tous leurs génies particuliers et leurs intérêts dissemblables. On le voit bien lorsqu'à la 5e Assemblée de la Société des Nations, les deux chefs de gouvernement de France, de Grande-Bretagne exposèrent devant l'élite de l'opinion publique mondiale leurs positions respectives.

Sous les fleurs de rhétorique de Ramsay Mac Donald, apparaissait la trame serrée de la doctrine socialiste que le chef du Labour Party, en dépit de son optimisme, n'a, en matière de politique européenne tout au moins, jamais cessé de professer. Anathème jeté à l'esprit militaire même purement défensif ; la paix armée considérée comme engendrant infailliblement la guerre ; impossibilité en cas de conflit, de déterminer avec sûreté les responsabilités ; impuissance de la diplomatie ; inefficacité des traités écrits ; nécessité de substituer aux conventions formelles une « atmosphère » de confiance ; voilà pour les principes.

Mais à quoi tendrait le rejet du pacte d'assistance mutuelle et des alliances particulières qu'il autorise ; à quoi tendrait le projet de désarmement terrestre, sinon à maintenir les forces continentales dans cet état d'émiettement et d'impuissance constamment souhaité par le Foreign Office ? A quoi tendrait l'inclusion immédiate de l'Allemagne et de la Russie dans la Société des Nations, sinon à contrebalancer la constellation France-Petite Entente et l'influence qu'elle a su prendre dans l'organisme de Genève ? A quoi enfin correspondraient les germes de mésentente et d'impuissance, jetés ainsi systématiquement au sein de cet organisme, sinon à laisser le champ libre au grand système Empire

Britannique (Etats-Unis) dont l'agencement constitue aujourd'hui la pensée secrète du cabinet de Londres ?

Cela n'empêchait pas le *Times* lui-même d'écrire le lendemain que le discours du Premier contenait « beaucoup de choses qui ont peu d'importance, une ou deux choses qui peuvent acquérir plus tard une certaine signification et plusieurs choses qui n'ont aucun rapport avec la réalité ».

Le jour après, M. Edouard Herriot prit à son tour la parole. On trouve dans le discours une affirmation nécessaire des droits de la France, la judicieuse démonstration de cette vérité que l'organisation de l'arbitrage et la réduction éventuelle des armements ne se peuvent concevoir que garanties préalablement par une assistance militaire mutuelle. On y rencontre, enfin, un cri de ralliement, jeté à l'adresse des nations dont l'existence même dépend du maintien des traités de 1919.

Afin de concilier les divergences qui sont apparues entre les opinions des gouvernements, représentés à Genève, la première et la troisième commissions de l'Assemblée reçurent mission de procéder à certaines études.

La première commission recherchera les amendements à apporter au Pacte de la Société des Nations pour rendre obligatoire la juridiction arbitrale (jusqu'à présent facultative) de la Cour de Justice Internationale de La Haye.

La troisième commission examinera les documents relatifs à la réduction des armements, les observations, présentées par les gouvernements au sujet du projet de traité d'assistance mutuelle, les nouveaux plans soumis à la S. D. N. depuis la publication du projet de traité, enfin les obligations que comporte pour ses signataires le Pacte même de la Société, le tout en vue « des garanties de sécurité qu'un recours à l'arbitrage ou une réduction des armements peuvent nécessiter ».

Le Pacte prévoit, en même temps que la réduction proprement dite des armements, la nécessité d'une action commune de tous les membres de la Société pour imposer au perturbateur éventuel de la paix le respect de ses obligations internationales.

La réduction des armements demandée par le Pacte et exigée par la situation générale du monde actuel, amenait à poser la question de la sécurité, comme complément nécessaire du désarmement.

Qu'on le veuille ou non, toute saine conception d'une loyale solution du problème implique l'assistance militaire mutuelle comme garantie indispensable de la sécurité pour tous. Bon gré, mal gré, il faudra toujours en revenir là si l'on veut faire œuvre utile. L'ordre indiqué par M. Herriot — arbitrage, sécurité et réduction des armements — s'impose par l'impérieuse logique des choses, car l'arbitrage ne vaudra que par les garanties d'exécution qui accompagneront les sentences rendues et une réduction des armements ne sera possible à la rigueur que dans la mesure où toutes les nations loyales seront assurées de trouver une assis-

tance prompte et efficace pour défendre leur existence indépendante contre un agresseur éventuel. La question de la sécurité domine ainsi tout le vaste problème de la paix et ce n'est que lorsqu'elle sera résolue par des moyens absolument certains que pourra se créer cette atmosphère nouvelle de confiance et de sérénité qui est nécessaire au développement des relations normales entre Etats.

Le soutien, demandé à différents Etats par d'autres Etats moins favorablement placés entraînait, pour les premiers, la nécessité d'exiger une sorte de garantie morale et juridique, voire même l'obligation pour les Etats qui doivent être soutenus, de prouver leur bonne foi parfaite de toujours accepter lorsqu'ils auraient des différends, un essai de règlement pacifique.

Mais on constata, en outre, avec plus de clarté et de force que jamais que, si la demande de sécurité et d'appui effectif pour le cas d'agression est la condition *sine qua non* de la réduction des armements, elle est en même temps le complétement nécessaire du règlement pacifique des différends internationaux, puisque la non-exécution de la sentence pacifique ferait retomber fatalement le monde dans le système de la force armée. Elle demande impérieusement une sanction, sans laquelle le système tout entier ferait faillite.

L'arbitrage a été, par conséquent, envisagé par la cinquième assemblée comme le troisième facteur nécessaire, comme le complément des deux autres avec lesquels il doit concourir à fonder le nouveau système organisé dans le Protocole.

Ainsi, après les durs travaux de cinq ans, on arriva à proposer aux Membres de la Société le système d'arbitrage, de sécurité et de réduction des armements qu'il nous faudra à présent examiner.

Le Pacte de la Société des Nations avait déjà tracé autour de la Paix du monde un cercle de protection.

Il avait réduit le nombre des guerres possibles. Il ne les avait pas toutes condamnées.

Le nouveau système du protocole va plus loin. Il proscrit toute guerre d'agression. Désormais, aucune guerre proprement individuelle n'est tolérée.

Ce résultat est obtenu grâce au renforcement des procédures pacifiques prévues par le Pacte.

A la vérité, l'arbitrage est employé ici dans un sens assez différent de celui qu'il a eu jusqu'à présent.

Il ne répond pas tout à fait à la définition qu'en ont donnée les conférences de La Haye, qui, codifiant une coutume plusieurs fois séculaire, y ont vu le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix, et sur la base du respect du « droit ».

Le principe général du Protocole est l'interdiction de la guerre d'agression.

Mais la prohibition n'atteint que la guerre d'agression. Il va de soi qu'elle ne s'étend pas à la guerre défensive. Le droit de légitime défense demeure respecté, comme il doit l'être. L'Etat attaqué conserve entière la liberté de résister de toutes ses forces aux actes d'agression dont il serait victime. Sans attendre l'assistance à laquelle il a droit de la part de la communauté internationale, il peut et doit commencer par se défendre par ses propres moyens. Son intérêt se confond ici avec l'intérêt général. Il ne saurait y avoir à cet égard le moindre doute.

Il en est de même lorsqu'un pays fait usage de la force en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du Pacte et du Protocole. Cela peut se produire dans deux séries d'hypothèses ; si un état participe aux mesures collectives de violence, décidées par la Société des Nations, allant au secours d'un de ses membres victimes d'une agression : si un Etat emploie la force, avec l'autorisation du Conseil ou de l'assemblée pour obtenir le respect d'une décision, rendue en sa faveur. Dans le premier cas, l'assistance, donnée à la victime de l'agression, est indirectement un acte de légitime défense. Dans le second, la violence est mise au service de l'intérêt général qui serait compromis, si les décisions auxquelles aboutissent les procédures pacifiques pouvaient être impunément violées. Dans toutes ces hypothèses, l'Etat qui recourt à la guerre n'agit pas de son initiative privée ; il est en quelque sorte le mandataire et l'organe de la collectivité.

Le principe général de l'interdiction de toute guerre individuelle et offensive, ne pouvait être admis qu'en rendant possible la solution pacifique de tous les différends internationaux, sans aucune distinction.

Dans l'article 12 et dans l'article 13 du Pacte, se trouve une obligation générale de recourir à l'arbitrage, lorsque la nature du conflit s'y prête. Si les parties ne se mettent pas d'accord ou ne sont pas dans l'obligation de recourir à l'arbitrage ou à la cour de justice, elles sont obligées de porter la question devant le Conseil. Le Conseil examine alors l'affaire et tâche de concilier les parties. S'il ne parvient pas, il rédige un rapport qui, s'il est adopté à l'unanimité, prend une certaine valeur. Mais si l'on ne réduit pas l'unanimité, le problème reste en suspens. C'est la principale lacune de l'article 15.

Le système proposé fait un pas en avant dans la voie de l'arbitrage, en donnant d'abord une plus grande extension à la compétence obligatoire de la Cour permanente de justice internationale.

Aux termes de son statut, la compétence de la Cour est, en principe, facultative. Mais dans son article 36, alinéa 2, le statut offre aux Etats

la possibilité de la rendre obligatoire sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique, ayant pour objet :

a) l'interprétation d'un traité ;

b) tout point de droit international ;

c) la réalité de tout fait qui, s'il est établi, constituerait la violation d'un engagement international :

d) la nature ou l'étendue de la répartition, due pour la rupture d'un engagement international. Il leur suffit de le déclarer dans le Protocole spécial, joint au statut. Cet engagement vaut alors vis-à-vis de tout autre Etat, acceptant la même obligation. Il peut être pris purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains autres Etats, à titre permanent ou pour un délai déterminé.

Il n'a été accepté jusqu'ici que par un petit nombre de pays. La plupart des Etats s'en sont abstenus, parce qu'ils ne pensaient pouvoir accepter la compétence obligatoire de la Cour dans certains cas, rentrant dans l'une ou l'autre des catégories de différends énumérés plus haut, et qu'ils ne savaient pas si leur acceptation pouvait être accompagnée de réserves dans ce sens.

L'examen approfondi de ce texte a permis de constater que sa souplesse autorise toutes les réserves. Ayant la faculté d'accepter la compétence obligatoire de la Cour pour quelques-unes des catégories visées de différends et de ne pas l'accepter pour les autres, les Etats sont, à plus forte raison, libres de ne l'admettre que pour une fraction d'une de ces catégories ; qui peut le plus, peut le moins. Il leur est donc loisible, en prenant l'engagement prévu, de déclarer qu'ils entendent l'exclure dans les hypothèses où il ne leur paraît pas possible de l'admettre.

On peut concevoir des réserves possibles, et pourtant autorisées, soit au sujet de telle catégorie de différends, soit, d'une manière générale, quant au moment précis où la Cour pourra être saisie. Sans pouvoir donner ici une énumération complète des réserves concevables, il est utile d'indiquer , à titre de simples exemples, celles dont mention a été faite au cours de la discussion.

De la catégorie des différends ayant pour objet « l'interprétation d'un traité », on peut exclure, par exemple les différends relatifs à l'interprétation de telles ou telles espèces de traités, par exemple les traités politiques, les traités de paix, etc...

De la catégorie des différends ayant pour objet « tout point de droit international » on peut exclure, par exemple, les différends relatifs à l'application d'un traité politique, de paix, etc... ou à telle question déterminée, ou bien ceux qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre par un des Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations. La Grande-Bretagne a particulièrement insisté sur ce point en ce qui concerne sa marine.

De multiples réserves peuvent également être imaginées quant au

moment précis où la Cour pourra être saisie. La plus radicale serait celle qui subordonnerait le recours à la Cour, à l'occasion de chacun des différends pour lesquels sa compétence obligatoire est admise, à la conclusion d'un compromis qui, à défaut d'entente entre les parties, serait établi par la Cour elle-même, par imitation de ce qui est dit dans la convention de La Haye de 1907 pour la Cour permanente d'arbitrage.

Il pourrait en outre être indiqué que l'admission de la compétence obligatoire de la Cour n'empêche pas les parties au différend de s'entendre pour essayer un préliminaire de conciliation devant le Conseil de la Société des Nations ou tout autre organe de leur choix, ou bien pour porter leur différend de préférence devant les arbitres.

On pourrait aussi, tout en acceptant la compétence obligatoire de la Cour, se réserver à soi-même le droit de saisir du différend le Conseil de la Société aux fins de conciliation, conformément aux paragraphes 1 à 3 de l'article 15 du pacte, étant entendu que durant cette procédure, aucune partie ne pourrait citer l'autre devant la Cour.

Le champ des réserves dont l'engagement visé à l'article 36, alinéa 2, peut être accompagné est donc extrêmement vaste. Cela peut faire naître la crainte qu'en usant du droit de faire des réserves, l'on réduise en fait à presque rien l'engagement qu'on aura pris.

Ceci pose un problème juridique assez important. Un Etat, lorsqu'il adhérera au Protocole spécial de l'art. 36 de la Cour de Justice, gardera le droit de « formuler des réserves compatibles avec ladite clause ». Mais qui sera juge de savoir si les dites réserves sont compatibles avec ladite clause ? N'aurait-il pas été bon d'insérer dans un alinéa que ce sera la Cour elle-même ? Une telle disposition semble inutile, car selon le protocole spécial de la Cour, celle-ci est toujours compétente au sujet de sa propre compétence. Or, le point de savoir si une réserve est compatible avec la clause générale du protocole étant nécessairement une question de compétence, le problème se trouve résolu.

Chaque Nation conserve le droit, dans ses conventions particulières, de stipuler tel autre mode de règlement pacifique qui lui convient, car il y a toujours le plus grand intérêt à développer des accords particuliers entre les nations.

Il est parfaitement loisible à deux pays signataires du protocole ayant, par suite, adhéré à l'article 36, alinéa 2, de donner entre eux, une extension plus grande à la compétence obligatoire de la Cour ou de convenir qu'avant d'y recourir, ils soumettront leur différend éventuel à une procédure spéciale de conciliation, ou même de stipuler, soit avant, soit après la naissance du litige, qu'il sera porté de préférence devant un tribunal spécial d'arbitres ou encore devant le conseil de la Société des Nations.

En effet, il est de droit commun, lorsqu'il existe une juridiction générale, que les parties ont toujours le droit de convenir entre elles

d'une juridiction spéciale et que ce n'est qu'au cas où cette dernière viendrait à manquer que la juridiction générale reprendra sa place et son empire.

L'action conciliatrice du Conseil

Si le différend ne rentre pas dans la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale et si les parties n'ont pu se mettre d'accord pour le lui déférer ou pour le soumettre à l'arbitrage, il doit, aux termes de l'article 15 du Pacte, être porté devant le Conseil qui s'efforcera d'en assurer le règlement en conciliant les parties. Si le Conseil y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement. Rien n'est changé à cet égard à la procédure, établie par le Pacte.

La nouvelle procédure établie par le Protocole devient applicable seulement si le Conseil échoue dans ses efforts de conciliation et si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur la solution à adopter. Dans ce cas, avant d'aller plus loin, le Conseil doit engager les parties à soumettre leur différend à un règlement judiciaire ou arbitral. Ce n'est que dans l'hypothèse où cet appel, que le Conseil saura faire de la manière qui lui paraîtra la plus convenable pour être favorablement accueilli, ne serait pas écouté, que la procédure prend le caractère obligatoire, nécessaire pour amener dans tous les cas une solution définitive du différend.

Cette procédure comporte trois éventualités :

a) l'arbitrage obligatoire à la demande de l'une seule des parties, *b*) la décision du Conseil, *c*) l'arbitrage obligatoire imposé par le Conseil, chacune de ces trois éventualités est régie par des règles qui lui sont propres.

Si les parties, invitées par le Conseil à soumettre leur différend à un règlement judiciaire ou arbitral, ne réussissent pas à s'entendre à ce sujet, il n'y a pas nécessairement lieu à l'arbitrage obligatoire. Mais il suffit que l'une d'elles le désire, pour que l'arbitrage devienne aussitôt obligatoire. Le différend est alors soumis de plein droit à un Comité d'arbitres, qui doit être constitué dans le délai que le Conseil aura fixé.

Toute liberté est laissée aux parties pour constituer elles-mêmes ce Comité d'arbitres. Elles doivent pouvoir s'entendre sur le nombre, le nom, les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur la procédure. Il est bien entendu que le mot « pouvoirs » doit être compris dans le sens le plus large et inclure notamment les questions à leur poser.

Il n'a pas été estimé utile de développer davantage cette idée. Il a paru suffisant de dire que ce qui peut être obtenu par l'accord des parties est préférable à toute autre solution, ce qui est la sagesse même. Il a semblé de même inutile de préciser les pouvoirs qu'il conviendra d'accor-

der aux arbitres, c'est un point qui dépend des circonstances, le rôle des arbitres pouvant être le cas échéant, non seulement celui des juges statuant sur la base du droit, mais encore celui d'amiables compositeurs, admis à tenir compte de toute considération d'équité.

Mais on n'a pas cru nécessaire d'ériger cela en règle. Il a paru préférable de laisser, dans chaque cas, à l'accord des parties d'en décider selon les circonstances.

On n'a néanmoins eu en vue que les arbitres ne seront pas nécessairement des juristes. Aussi a-t-on décidé que lorsque des points de droit se posent devant eux, ils devront, si l'une des parties le demande, solliciter, par l'entremise du Conseil, l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale, qui dans ce cas, se réunira d'urgence. L'avis de la Cour est destiné à éclairer les arbitres. Il ne les liera toujours pas en droit, encore que sa valeur scientifique doive, en tout cas, exercer une très grande influence sur leur jugement.

Par conséquent, si les arbitres ont été appelés à déterminer un point de droit, une interprétation du droit international, alors la sentence lie les arbitres, parce que c'est le droit qu'ils devront suivre dans la solution du cas qui leur est proposé. En dehors de cela, la solution donnée sous forme d'avis consultatif aura la plus grande importance pour les arbitres qui se sentiront, jusqu'à un certain point, juridiquement liés par elle, en tenant compte de toute la complication du cas pour arriver à une sentence équitable.

Pour éviter l'abus de trop fréquentes consultations de ce genre, il a été entendu que, dans chaque affaire, l'avis de la Cour ne pourra être demandé qu'une seule fois sur tous les points de droit contestés.

Contre ce raisonnement on a fait valoir qu'on pourrait se heurter à cette énorme difficulté d'une contradiction entre l'avis de la Cour et la sentence des arbitres. La sentence des arbitres pourrait être attaquée, et il ne s'agit pas seulement ici de règles de procédure ordinaires comme il y en a en droit privé. Quand deux Etats sont en conflit et dans une telle tension d'esprit, il y a danger de guerre. Dans ce cas, une sentence qui serait en contradiction avec l'avis de la suprême autorité du droit international n'aurait jamais une grande force et la partie qui devrait subir cette sentence pourrait dire qu'elle est injuste puisqu'un avis différent a été prononcé.

Ces arguments ne sont pas entièrement convaincants. Il faut donc conserver aux avis consultatifs de la Cour, le caractère qu'ils ont : ce sont des avis consultatifs. Il faut réserver aux arbitres les facultés qui ont été également conférées à tout Comité d'Arbitrage.

Citons aussi à l'appui de cette thèse, les faits suivants :

Si un pays qui n'a pas accepé la compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice refuse d'aller devant cette Cour ou de constituer des arbitres, mais préfère voir créer un tribunal d'arbitres

par l'intermédiaire du Conseil, nous avons alors un tribunal d'arbitrage qui a les mains libres et qui, au point de vue du droit, peut se montrer extrêmement souple et accommodant. Du moment que l'article 36 du statut de la Cour n'est pas d'application générale obligatoire, on ne peut pas, ni directement, ni indirectement, imposer aux Etats d'accepter cette juridiction obligatoire par la voie du Protocole. Mais il est essentiel pour les petits pays de leur conserver la consultation de la Cour.

Mais si la Cour peut être choquée à l'occasion de ce que les arbitres ne tiennent pas compte de ses avis, il est impossible, d'un autre côté, de donner force obligatoire à ceux-ci. Si des affaires peuvent être jugées exclusivement selon les principes de droit pur, il en est d'autres qui ne peuvent être tranchées de cette façon, parce que l'élément politique y joue un rôle important.

Lorsque les parties n'ont pas pu s'entendre sur tout ou partie des points nécessaires pour le fonctionnement de cet arbitrage, c'est au Conseil que revient le soin d'y pourvoir, excepté la position même de la question, qui doit résulter, pour les arbitres, des conclusions des parties ou d'une seule, si les autres font défaut.

Dans le cas où le choix des arbitres doit ainsi être fait par le Conseil, quelque confiance qu'on doive avoir en sa sagesse, il a paru utile d'indiquer, quant au choix des arbitres, quelques règles générales, destinées à donner à l'arbitrage l'autorité morale requise pour en assurer plus pratiquement le respect.

La première de ces règles est que le Conseil doit, avant de procéder au choix des arbitres, consulter les convenances des parties. Il est, en effet, évident que le Conseil voudra toujours agir de manière à augmenter le plus possible, la confiance que le comité d'arbitres doit inspirer aux parties.

La deuxième règle s'inspire du même point de vue. Elle indique le droit du Conseil de choisir les arbitres et leur président parmi des personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, lui paraîtront donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité.

Le système qui remet au Conseil le droit de choisir des arbitres parmi les personnes qui offrent les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité semble donc être celui qui donne le plus de garanties aux plaideurs. L'ancienne procédure, qui consiste à donner à chaque partie le droit de nommer un arbitre, conduit à faire trancher le différend par un seul, le surarbitre, qui peut se tromper plus aisément qu'un Comité d'arbitres plus impartiaux.

Lorsque l'arbitrage est refusé à la fois par les deux parties, l'affaire revient de nouveau devant le Conseil, mais cette fois avec un caractère particulier. En effet, le refus d'arbitrage implique le consentement des parties à ce que le Conseil règle définitivement l'affaire.

Il vaut reconnaissance de la compétence exceptionnelle du Conseil. Il signifie que les parties préfèrent sa décision à une sentence arbitrale.

Reprenant l'examen de l'affaire, le Conseil n'a pas seulement la latitude qui lui appartient habituellement, il est armé de tous pouvoirs pour la régler à titre définitif et irrévocable, s'il est unanime. Sa décision rendue à l'unanimité de ses membres autres que les représentants parties au différend, s'imposera aux parties avec la même valeur et la même force que la sentence arbitrale à laquelle elle supplée.

Si le Conseil n'arrive pas à une décision unanime, il doit soumettre le différend au jugement d'un Comité d'arbitres, mais, cette fois, par suite de l'abandon que les parties sont censées avoir fait de leur affaire entre les mains du Conseil, l'organisation de l'arbitrage échappe complétement à leur emprise. C'est au Conseil qu'il appartient d'en régler tous les détails de la composition, les pouvoirs et la procédure d'un Comité d'arbitres. Sans doute, il est libre d'écouter ou même de provoquer les suggestions des parties, mais il n'est pas obligé de le faire. La seule règle qui s'impose à lui, c'est que, dans le choix des arbitres, il doit avoir égard aux garanties de compétence et d'impartialité que, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, les arbitres doivent toujours offrir.

Ainsi, à défaut d'un arrangement amiable, grâce au système adopté, l'on espère pouvoir aboutir à une solution définitive du différend, soit sous forme d'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale, soit sous forme de sentence arbitrale, soit enfin sous forme d'une décision unanime du Conseil. A cette solution, les parties sont obligées de se soumettre. Elles doivent l'exécuter ou s'y conformer de bonne foi.

La procédure nouvelle a été adaptée à l'ancienne qui donna à l'Assemblée les mêmes pouvoirs qu'au Conseil, lorsque l'Assemblée est saisie du différend, soit par le Conseil lui-même, soit à la requête de l'une des parties.

Les actes de pure exécution doivent cependant toujours être accomplis par le Conseil seul. C'est ainsi que l'organisation et le fonctionnement de l'arbitrage obligatoire ou la transmission à la Cour permanente de Justice internationale doivent toujours être confiés au Conseil, parce que pratiquement il est le seul qualifié à cet effet.

L'intervention éventuelle de l'Assemblée n'altère nullement le résultat final de la nouvelle procédure. Si l'une d'elles le demande, il y aura lieu à un arbitrage obligatoire par les soins du Conseil et d'après les règles précédemment établies.

Si aucune des parties ne demande l'arbitrage, l'affaire revient devant l'Assemblée, et si la solution recommandée par elle obtient la majorité requise par le paragraphe 10 de l'article 15 du Pacte, elle a la même valeur qu'une décision unanime du Conseil.

Enfin, si la majorité nécessaire n'est pas obtenue, le différend est

obligatoirement soumis à l'arbitrage organisé par les soins du Conseil.

Comme dans le cas où seul le Conseil intervient, l'on aboutit, tout au moins en théorie, à une solution définitive et obligatoire du différend.

Il serait toutefois vain de se dissimuler que la dernière phase de la procédure organisée risque d'offrir dans la pratique de sérieuses difficultés d'application.

En effet, le mécanisme de l'arbitrage obligatoire sera appelé à jouer après le refus des parties de s'y soumettre volontairement et après l'aveu éclatant de l'impuissance du Conseil d'arriver à une décision unanime, ce qui ne sont guère des conditions politiques et morales favorables ni à une solution satisfaisante du conflit, ni à une exécution rapide et efficace du verdict rendu.

L'on a cependant cru nécessaire d'accompagner la règle de quelques exceptions, qui constituent des fins de non-recevoir, la question devant être *in limine* repoussée par le Conseil, la Cour permanente de Justice internationale ou les arbitres.

Les différends qui échappent à l'application du système nouveau d'arbitrage obligatoire sont de quatre catégories :

Ce sont d'abord les différends relatifs à une question ayant déjà fait, à une époque antérieure à l'entrée en vigueur du Protocole, l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des parties intéressées. Il importe à l'ordre international et au crédit du Conseil que ces recommandations unanimes, qui ont créé un titre en faveur de l'Etat qui les a acceptées, ne puissent pas être remis en question au moyen d'une procédure à la base de laquelle se trouve l'arbitrage obligatoire. La seule voie qui puisse rester ouverte, à défaut d'un arrangement amiable, pour le règlement des difficultés auxquelles elles donneraient lieu, c'est le recours au Conseil suivant la procédure actuellement prévue au Pacte.

Il en est de même des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre, prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations. Il ne serait pas, en effet, admissible que l'arbitrage obligatoire fût, entre les mains de l'ennemi de la communauté internationale, une arme pour entraver la liberté d'action de ceux qui, au nom de l'intérêt général, cherchent à lui imposer le respect de ses engagements.

Pour éviter toutes difficultés d'interprétation, ces deux premières séries d'exceptions ont été formellement indiquées dans le Protocole.

Il est une troisième catégorie des différends auxquels également le nouveau système de procédure pacifique ne saurait s'appliquer. Ce sont ceux qui auraient pour objet la révision des traités et actes internationaux en vigueur, ou qui tendraient à mettre en cause l'intégrité territoriale présente des Etats signataires. La proposition a été faite d'inscrire ces exceptions dans le protocole, mais les deux commissions

ont été unanimes à penser que, tant au point de vue juridique qu'au point de vue politique, l'impossibilité d'appliquer à ces différends l'arbitrage obligatoire est à tel point manifeste qu'il était tout à fait inutile d'en faire l'objet d'un texte exprès et qu'il suffisait de leur consacrer une mention dans le rapport.

Au premier abord, cette façon de procéder put paraître assez extraordinaire, car cette exception se réfère à de graves différends qui constituent d'ordinaire entre les peuples les vrais *casus belli*. Or, à en croire le texte du rapport, ces conflits échapperaient à la compétence soit du Conseil, soit des arbitres, soit de la Cour permanente de justice internationale. Mais cette assertion n'est vraie pour le Conseil qu'en tant que celui-ci agit en qualité d'arbitre. En cas d'arbitrage, il s'agit d'appliquer des règles de droit international, tandis que quand il s'agit de la révision des traités existants l'on ne demande pas une simple application ou interprétation du traité en question, mais sa modification. C'est pourquoi, aucune Cour d'arbitrage, à moins d'une convention expresse contraire, ne pourra sortir de son domaine naturel d'activité pour changer les règles existantes, surtout lorsque celles-ci sont incorporées dans des traités internationaux solennels ou se réfèrent à des matières aussi importantes que les frontières nationales. La modification des frontières ou la révision des traités est en règle générale une fonction éminemment politique qui doit être remplie par un corps politique et avec des méthodes politiques. Une de ces méthodes politiques est justement l'action conciliatrice du Conseil, telle qu'elle est fixée dans l'article 15 du Pacte. Cette voie reste toujours ouverte pour la révision des traités tant que le Conseil se confine dans son rôle de conciliation tendant à faire naître par d'opportunes suggestions un accord nouveau entre les parties en litige. Le Conseil ne dépasserait pas ses attributions et n'empiéterait sur celles de l'Assemblée qu'au cas où il voudrait se substituer à celle-ci dans la mission de révision des traités internationaux conformément à l'article 19 du Pacte. Ce que le Protocole interdit c'est le droit pour toute Cour arbitrale de procéder à la révision des traités internationaux, parce qu'un tel acte est avant tout du domaine de la politique et non du droit et qu'il irait à l'encontre du respect des traités internationaux qui est à la base du Pacte.

Mais il ne faut pas confondre à cet égard, l'interprétation des traités avec leurs décisions. L'interprétation d'une convention est une fonction, aussi juridique que son amendement l'est peu. Et dans l'interprétation d'un traité il convient sans doute de comprendre l'appréciation fort délicate, de la fameuse clause *rebus sic stantibus* qui imposera à l'occasion à la Cour d'arbitrage une tâche des plus difficiles. Mais cette tâche, il pourra et devra s'en charger. La Cour décidera si oui ou non, certains droits existent encore, et dans l'affirmative elle les appliquera.

L'on voit par ces explications que tout ce que le protocole décide, c'est qu'une Cour de justice ne puisse pas en règle générale trancher les litiges politiques, concernant la révision des traités internationaux et la modification des frontières nationales ; c'est une solution parfaitement légitime qui est conforme à la logique des choses et à l'esprit du droit.

D'autre part, l'article 15 du Pacte stipule que s'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. Le Conseil doit alors s'efforcer d'assurer le règlement du différend, mais dans ses efforts, il reste soumis à l'obligation du préambule du Pacte de « respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ». Selon l'article 10 du Pacte, il doit en plus respecter et maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la S. D. N. comme, en dernier lieu, la révision des traités internationaux exige, selon l'article 19 du Pacte, le consentement des intéressés, il est évident que sans ce consentement aucune révision des traités ou aucune modification des traités n'est possible.

Si cette solution est susceptible de provoquer des critiques au point de vue de l'évolution naturelle des Etats et les changements inévitables dans la vie des peuples, la critique s'adresse avant tout au Pacte qui se base sur le respect des engagements internationaux et de la souveraineté des Etats, et par cela même, donne en dehors du consentement des parties, une solution négative aux litiges relatifs à la révision des traités internationaux ou à la modification des frontières existantes. Cela constitue sans doute une certaine imperfection à la fois du Pacte et du Protocole, mais la solution envisagée a également l'avantage indéniable de donner aux frontières existantes une heureuse stabilité sans laquelle aucun peuple ne saurait vivre en sécurité et travailler en paix. Une menace constante de révision des grands traités internationaux irait nettement à l'encontre du but pacifique poursuivi, en éveillant chez les uns des craintes légitimes et chez les autres des espoirs fallacieux, aboutissant en fin de compte à une insécurité générale. La solution conservatrice et prudente du Pacte et du Protocole est donc à recommander malgré qu'elle aboutisse à une sorte de cristallisation juridique de l'état actuel du monde qui ne correspondra pas toujours à la réalité exacte des faits. Mais ici comme ailleurs il convient de se rappeler que le mieux est l'ennemi du bien et que la politique du tout ou rien n'est guère favorable ni aux individus, ni aux peuples.

Une réserve d'une autre nature était nécessaire.

En vertu du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte, lorsqu'une affaire est portée devant le Conseil et que l'une des parties prétend

qu'elle relève de sa compétence exclusive, si le Conseil reconnaît qu'il en est ainsi, on ne va pas plus loin. On considère que l'autre partie violerait ses engagements internationaux, si elle recourait à une guerre pour obliger la partie adverse à renoncer à son droit interne.

Il est très compréhensible que les affaires d'ordre purement intérieur ne sauraient donner lieu à une instance devant la Société des Nations, parce que ce n'est pas le rôle du droit international de les trancher. Mais la rédaction vague du texte risque de ruiner le principe même de la compétence internationale dans les conflits entre Etats. Plus les rapports des Etats s'intensifient et plus leur interdépendance s'accroît, plus il devient difficile de tirer une ligne de démarcation nette entre les affaires d'ordre interne et celles d'ordre international. Les différends internationaux d'aujourd'hui revêtent des caractères multiples et compliqués. Un problème peut être considéré par un Etat comme relevant de sa compétence exclusive, tandis qu'un autre Etat peut soutenir avec non moins de raison que la question a également un côté indubitablement international, parce qu'elle porte atteinte, soit à son honneur national, soit à ses intérêts essentiels.

Or, l'idéal de la S. D. N. consiste à régler par des voies pacifiques tous les grands conflits, mettant en danger la paix du monde, même si lesdits conflits ont un caractère en partie national. Aucun grave conflit menaçant pour le maintien des rapports pacifiques des peuples, ne devrait échapper à la compétence de la Société des Nations.

Le Protocole ne déroge pas à la règle de la compétence exclusive des souverainetés nationales, inscrite dans l'article 15, alinéa 8 du Pacte. Devant le Conseil, à quelque moment que ce soit de son intervention au cours des procédures établies par le Protocole, la disposition précitée s'applique sans aucune altération. Elle est adaptée, en outre, à la procédure de l'arbitrage obligatoire de l'un ou l'autre degré : si l'un des Etats en litige prétend que tout ou partie du différend porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive, les arbitres doivent consulter sur ce point, par l'entremise du Conseil, la Cour permanente de Justice Internationale, car il s'agit là d'une question juridique sur laquelle il importe d'avoir une décision judiciaire. La Cour aura ainsi à se prononcer sur le point de savoir si la question litigieuse est régie par le droit international, ou bien si elle rentre dans la compétence exclusive de l'Etat intéressé. Son rôle se bornera là, et l'affaire reviendra dans tous les cas devant les arbitres. Mais à la différence des autres avis demandés à la Cour au cours d'un arbitrage obligatoire et qui n'ont pour l'arbitre qu'une valeur purement consultative, dans le présent cas, l'avis de la Cour est obligatoire en ce sens que si la Cour a reconnu que la question litigieuse rentre dans la compétence exclusive de l'Etat intéressé, les arbitres n'auront autre chose à faire qu'à enregistrer cette solution dans leur sentence. Ce n'est que

dans le sens où la Cour aura estimé que la question litigieuse est régie par le droit international, que les arbitres reprendront l'examen de l'affaire pour statuer sur le fond.

En maintenant le principe de l'article 15, alinéa 8 du Pacte, il a été cependant nécessaire, pour atténuer la rigidité de son application, de rappeler en même temps la règle inscrite dans l'article 11 du Pacte qui, en cas de guerre ou de menace de guerre, fait à la Société des Nations un devoir de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations, et oblige son secrétaire général à convoquer immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société. Il est ainsi entendu qu'après la reconnaissance que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'une des parties, celle-ci ou son adversaire aura pleinement le droit de réclamer l'action de médiation politique du Conseil ou de l'Assemblée.

Ce simple rappel de l'article 11 ne constitue en aucune manière une innovation. Il laisse intact le droit du Conseil de prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Il ne confère ni pouvoirs ni fonctions nouvelles, soit au Conseil, soit à l'Assemblée. L'un et l'autre de ces organes de la Société conservent purement et simplement la compétence que leur donne actuellement le Pacte.

Quand un différend est porté devant le Conseil en vertu de l'article 15 et qu'une des parties prétend et le Conseil reconnaît qu'il porte sur une question que le droit international laisse à sa compétence exclusive, l'alinéa 8 de ce texte interdit au Conseil de recommander aucune solution, dans le sens technique attaché à ce mot par l'article 15, c'est-à-dire qu'il ne peut, même au moyen d'un rapport unanime, faire des recommandations qui puissent être obligatoires pour les Parties.

D'autre part, l'article 11 a un tout autre but. D'abord, il ne trouve d'application qu'en cas de guerre ou de menace de guerre. Ensuite, il ne confère nullement au Conseil ou à l'Assemblée le droit d'imposer aux Parties, sans leur consentement, une solution du différend. L'action du Conseil ou de l'Assemblée, en vertu de cet article, ne peut être obligatoire pour les Parties dans le sens où les recommandations le sont aux termes de l'art. 15, à moins qu'elles n'y aient consenti.

En somme, la décision du Conseil ou de la Cour d'arbitrage, en matière de juridiction interne, sert à déterminer des droits légaux. Mais cette décision définitive n'empêche pas le Conseil d'exercer ses droits et de remplir ses devoirs conformément à l'art. 11 du Pacte, lorsqu'une menace de guerre surgit à la suite de son verdict. La signification de l'art. 11, inséré sur la demande expresse de Wilson comme la clé de voûte de tout l'édifice, est que chaque situation menaçant la paix, quelle qu'en soit la cause, tombe sous la compétence politique du Conseil agissant comme une sorte de soupape de sûreté. La distinction

des conflits d'ordre intérieur ou extérieur ne trouve pas ici son application.

Le système préconisé semble, à première vue, contenir une contradiction flagrante. En effet, la Société des Nations, par l'intermédiaire de la Cour Permanente de Justice Internationale, décidera que telle ou telle question est de la compétence nationale exclusive d'un Etat après quoi la même Société, par l'intermédiaire du Conseil, évoquera la même question à cause de sa portée internationale. La contradiction s'atténue toutefois et s'explique si l'on considère que l'article 11 du Pacte vise en bien des cas des situations pour lesquelles le droit ne fournit pas des règles susceptibles d'être appliquées par un juge. Il s'applique surtout à celles que le droit international n'a pas encore réglementées ou encore à celles où les règles traditionnelles du droit ne correspondent plus aux exigences nouvelles de la conscience et de l'équité.

Il serait vain de dissimuler que le monde n'est pas seulement régi par le droit et qu'il y a des règles de l'histoire et de l'humanité qui sont en quelque sorte au-dessus du droit. Or, la Société des Nations a cru devoir se préoccuper aussi de ces forces sociales, mêmes physiques, qui peuvent dans l'histoire produire de vastes mouvements de nature à changer le droit lui-même. L'on peut surtout penser aux grands besoins démocratiques et économiques qui s'affirment quelquefois de la façon la plus impérieuse, aux graves et redoutables questions d'émigration et de matières premières qui peuvent altérer la situation du moment en agissant comme des explosifs, frayant la voie à un droit nouveau et à une justice nouvelle.

Le rôle du Conseil ou de l'Assemblée en ces matières particulièrement délicates et dangereuses consiste simplement à offrir ses bons offices, à exercer du consentement des deux parties, une action conciliatrice en vue de sauvegarder ce bien commun à tous qui porte le grand nom de paix. C'est un rôle avant tout politique et moral où les considérations d'opportunité ont une importance considérable qui ne permet pas de préjuger longtemps d'avance sa portée exacte et ses conséquences probables.

Détermination de l'Agresseur

Le grand problème du maintien de la paix étant avant tout une question de conscience et de morale, il ne suffit pas d'imaginer d'ingénieux mécanismes et des procédures savantes pour être sûr d'échapper aux horreurs soudaines de la guerre. Aucun procédé ne pourra distribuer automatiquement aux individus et surtout aux nations les bienfaits de la justice et de la paix. Les procédés de solution pacifique des litiges internationaux, préconisés dans le Protocole, s'efforcent de

boucher les ouvertures par où pourrait passer le torrent de la guerre. Mais ils sont impuissants à faire disparaître du sombre souterrain du cœur humain le volcan menaçant des passions et des préjugés, qui pourrait à l'occasion faire éruption et déverser sur le monde surpris sa lave dévastatrice. Alors pour mettre en œuvre les sanctions nécessaires contre la rupture de la paix, il importe avant tout de pouvoir déterminer avec autant de rapidité que de précision qui est l'agresseur coupable.

C'est un problème extrêmement délicat et complexe qui jusqu'à présent avait fait le désespoir aussi bien des militaires que des juristes. Il s'agit d'abord de définir l'agression et ensuite de la constater.

La définition de l'agression est relativement chose facile, car il suffit de dire qu'est l'agresseur tout Etat, qui recourt d'une manière générale à la force en violation des engagements par lui pris, soit dans le Pacte, soit dans le Protocole. On doit assimiler au recours à la guerre la violation du statut d'une zone démilitarisée. Le texte parle du recours à la guerre. Il a été entendu, au cours de la discussion qu'on a voulu viser ainsi le cas le plus grave et le plus frappant, mais qu'il est bien dans l'esprit du Protocole que les actes de violence et de force qui, d'aventure, ne constitueraient pas un véritable cas de guerre, devraient néanmoins être pris en considération par le Conseil.

S'il est relativement facile de définir l'agression, il est extrêmement délicat d'appliquer en fait cette définition, de déterminer dans une espèce concrète, entre deux pays qui se battent, quel est l'agresseur, quel est celui qui a commencé les hostilités.

Pour résoudre cette difficulté la première idée avait été de confier au Conseil, comme étant l'organe le plus qualifié pour un pareil examen, le soin de constater l'agression et de déterminer l'agresseur. Mais, on s'est trouvé aussitôt en présence d'une difficulté qu'il paraissait impossible de surmonter. Le Conseil, qui aura le soin de constater l'agression, comment va-t-il statuer ? Faut-il exiger l'unanimité ou se contenter de la majorité des voix ? L'une et l'autre de ces solutions sont également inacceptables quand on les examine de près.

L'unanimité est inacceptable pour le pays attaqué qui attend la protection promise et qui risque de voir s'évanouir les garanties auxquelles il a droit si un seul membre du Conseil est hésitant, si de bonne ou mauvaise foi celui-ci s'obstine dans une appréciation des faits qui équivaut à un refus de contribuer à l'unanimité, nécessaire pour la constatation de l'agression.

D'autre part, le système de la majorité est également inacceptable pour les pays appelés à concourir aux sanctions collectives de la Société des Nations, s'ils n'ont pas eux-mêmes la conviction que l'Etat, que d'autres pays veulent désigner comme étant l'agresseur, l'est réellement. Il est impossible d'accepter que la vie d'une nation soit exposée à pareil aléa. On aurait beau dire que le Conseil a le devoir de constater

une agression manifeste et qu'à ce devoir il ne saurait faillir. Mais, somme toute, ce devoir serait sans sanctions, et si, d'aventure, il n'était pas rempli, il n'y aurait pour l'Etat attaqué aucune garantie.

Devant cette impasse l'on a tenté d'imaginer un système automatique d'après lequel on pourrait dire, dans les cas les plus nombreux et les plus graves, quel est l'agresseur, sans qu'il soit nécessaire d'avoir une décision d'un organe quelconque. On estime avoir trouvé la solution dans l'idée très simple qu'il y a dans certains cas une présomption d'agression et que cette présomption est tellement forte qu'elle doit valoir jusqu'à preuve du contraire établie par une décision unanime du Conseil.

Cette présomption a paru exister dans trois séries d'hypothèses, lorsque le recours à la guerre est accompagné : 1° du refus d'accepter la procédure pacifique ou de se soumettre à la décision, à laquelle elle aurait abouti ; 2° de la violation des mesures provisoires, prescrites par le Conseil, conformément à l'article 7 du présent Protocole ; 3° ou bien d'avoir passé outre à une décision reconnaissant que le différend rentre dans la compétence exclusive de l'adversaire et négligé ou refusé de soumettre auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée.

Dans ces hypothèses, s'il n'y a pas certitude absolue il y a au moins une très grande présomption. Celle-ci doit valoir pour le déclanchement des sanctions, jusqu'à preuve contraire, fournie par une décision unanime du Conseil.

L'agression, selon le Protocole, consiste dans le recours à la guerre en violation des règles du Pacte ou du Protocole. C'est donc le fait de recourir à la guerre dans certaines conditions qui constitue le crime international d'agression. Un Etat pourra repousser l'arbitrage ou refuser d'exécuter la sentence, mais à moins de recourir à la guerre, l'art. 10 du Protocole ne s'applique pas.

En ce qui concerne les diverses présomptions il y a toutefois, une différence caractéristique entre les deux premières hypothèses et la troisième, dans les deux premières, la présomption existe lorsqu'au fait de la guerre, s'ajoute la condition spéciale indiquée. Dans la troisième au contraire la présomption est subordonnée à trois conditions ; la désobéissance à une décision, l'omission volontaire d'user de la ressource offerte par l'article 2 du Pacte, l'état de guerre.

Cette différence s'explique par le désir de corriger la rigidité d'application de l'article 15, alinéa 8 du Pacte. Après un très mur examen, il a paru excessif et injuste de tenir de plein droit pour agresseur l'Etat qui, s'étant, par application de l'article 15, alinéa 8, trouvé dans l'impossibilité de défendre ses réclamations au moyen d'une procédure pacifique et ayant été ainsi livré à lui-même est en désespoir de cause, poussé à la guerre.

On a considéré qu'il était plus conforme aux intérêts de la paix, de

donner à cet Etat, évincé par la question préalable de la compétence exclusive de son adversaire, une dernière chance d'arriver à un arrangement amiable, en lui montrant le chemin de suprême conciliation, indiqué par l'article 11 du Pacte. Ce n'est que dans le cas ou, ayant méprisé cette ressource, il aurait recours à la guerre, qu'il serait présumé agresseur.

Lorsque l'Etat qui s'est vu opposer la compétence exclusive de son adversaire à usé de la ressource de l'article 11 du pacte, seule la *présomption* d'agression tombe. L'agression elle-même reste. Il appartiendra seulement au Conseil, suivant la procédure qui va être indiquée, de déterminer qui en est l'auteur.

Hors de ces hypothèses, il n'y a plus de présomption, permettant de reconnaître automatiquement l'agresseur. Sa détermination devient nécessaire et, faute d'autre solution, c'est au Conseil qu'il faut en confier le soin. Il en est de même dans le cas ou l'une des parties au litige est un Etat non signataire et non membre de la Société des Nations.

Si le conseil est unanime, point de difficulté ; s'il ne l'est pas, on sort d'embarras, en décidant que le Conseil doit prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et que celui qui refusé ou viole cet armistice est réputé agresseur.

Pour éviter tout malentendu, il a été stipulé dans un texte spécial que le calcul de l'unanimité et de la majorité dans le conseil se fait toujours, conformément à la règle indiquée à diverses reprises dans l'article 15 du Pacte et rappelée par l'article 16 du Pacte pour le cas de l'exclusion d'un Membre de la Société des Nations, c'est-à-dire sans compter les voix des représentants des Parties au différend.

Le système est ainsi aussi automatique que possible.

On a proposé de dire qu'en cas d'extrême urgence le Conseil peut constater l'agression ou fixer les conditions de l'armistice, sans attendre l'arrivée du représentant que la Partie non représentée dans son sein aura été invitée à y envoyer aux termes de l'article 4, alinéa 5 du Pacte.

Mais il a paru préférable de ne pas fixer dès maintenant une règle à cet égard.

On peut, en effet, penser que le Conseil est d'ores et déjà armé de tous les pouvoirs à ce sujet et qu'en cas d'extrême urgence, si l'Etat invité à se faire représenter est trop éloigné de son siège, il peut décider que son représentant doit être choisi parmi les personnes se trouvant à proximité et se rendre auprès de lui dans un délai déterminé, passé lequel le Conseil délibérera sans son concours.

L'agression établie, soit par voie de présomption soit en vertu d'une décision unanime du Conseil, soit par suite du refus ou de la violation de l'armistice, il ne restera plus qu'à faire jouer les sanctions et à appliquer les obligations des Etats garants. Le conseil se bornera à leur

enjoindre d'avoir à accomplir leur devoir. Ici encore, il n'y a pas de décision à prendre, mais une obligation à accomplir. La question de la majorité ou de l'unanimité ne se pose pas.

Il a été formellement indiqué que l'Etat qui, sur l'invitation du Conseil, recourt contre l'agresseur à des actes de violence, sera dans la situation juridique d'un belligérant et pourra dès lors exercer les droits attachés à cette qualité. Mais la violence employée par lui doit être proportionnée au but poursuivi et s'exercer dans les limites et les conditions recommandées par le Conseil.

Le nouveau système devait également être adapté à l'ancien quant au règlement des différends s'élevant entre un Etat signataire et un ou plusieurs Etats non signataires ou étrangers à la Société des Nations.

Pour que les Etats signataires eussent le bénéfice essentiel du protocole, qui proscrit toute guerre d'agression, il était nécessaire de mettre la règle, établie par l'article 17 du pacte, en harmonie avec les prescriptions du protocole. Aussi a-t-il été décidé que les Etats non signataires, étrangers à la Société des Nations, en conflit avec un Etat signataire, seraient invités à accepter la nouvelle procédure pacifique, et que, s'ils s'y refusent et recourent à la guerre, contre un Etat signataire, ils doivent subir les sanctions de l'article 16 du Pacte, dans les conditions prévues au présent protocole.

Rien n'est changé au régime du Pacte quant au règlement des différends s'élevant entre Membres de la Société des Nations dont l'un serait signataire du présent protocole, alors que l'autre ne le serait pas. Les liens de droit, existant entre eux en vertu du Pacte, ne permettent pas en effet que les Etats signataires, puissent appliquer de plein droit aux Etats non signataires, mais membres comme eux de la Société des Nations, la nouvelle procédure pacifique. Tout ce que les signataires peuvent espérer à leur égard, c'est que le conseil leur offre la possibilité de suivre cette procédure et il est à souhaiter qu'ils le fassent, mais la nouvelle procédure ne peut que leur être offerte, elle ne peut pas leur être imposée. S'ils se refusent à la suivre, et préfèrent s'en tenir à celle du Pacte, on ne saurait leur appliquer aucune sanction.

Au point de vue de la logique juridique, c'est une solution inattaquable, mais dans la réalité des faits son application suscitera sans doute des difficultés, puisqu'on crée une dualité de régime juridique à l'intérieur même de la S. D. N. On n'obviera à ces inconvénients qu'en réalisant une adhésion unanime rapide aux stipulations du Protocole par tous les membres de la S. D. N. La même difficulté se présente dans l'interprétation par la Cour permanente de Justice Internationale des stipulations du Protocole. Selon le Pacte l'interprétation appartient dans le silence des textes à chaque membre de la S. D. N. Or, certaines dispositions du Protocole ne visent qu'à préciser les stipulations corres-

pondantes du Pacte, d'où une possibilité de divergence entre les Etats signataires et non signataires du Protocole.

L'on a reproché à ce nouveau mécanisme de la paix qu'il établissait d'une manière marquée la préséance de l'idée de paix sur l'idée de justice, alors que ces deux idées sont en corrélation tellement étroite que l'on ne saurait les séparer l'une de l'autre.

Un Etat fort se trouvant en conflit avec un Etat faible et ne donnant pas des garanties complètes de sa soumission absolue aux dispositions qui pourraient être prises contre lui, l'arbitre qui a pour instruction de se préoccuper plus de la paix que de la justice, en pourra déduire qu'il doit faire pression sur l'Etat faible, la paix ne devant pas être menacée même si l'Etat faible doit souffrir d'une injustice. Comme on le voit, l'exemple de juillet 1914 hante encore maints cerveaux. Dans les derniers jours de cette grande crise quelques Cabinets, celui de Londres en particulier, étaient disposés à laisser l'Autriche envahir et occuper la Serbie. Sir Edward Grey avait proposé d'autoriser l'Autriche à occuper la région de Belgrade, alors qu'aucune trace de complicité dans l'assassinat de l'archiduc François-Ferdinand et de sa femme n'avait été relevée contre le gouvernement serbe. La Serbie était seulement coupable d'exister, et, par le seul fait de son existence, de servir de pôle d'attraction à des populations austro-hongroises soumises à une oppression séculaire. On comprend que beaucoup des Etats membres de la S. D. N. ne veulent pas s'exposer à devenir l'objet de « solutions élégantes », du genre de celle de Sir Edward Grey. Dans un cas analogue, la solution consisterait aujourd'hui pour le Conseil de la Société des Nations à sommer de s'arrêter l'Etat qui prétend se faire justice lui-même, et à requérir contre lui la mise en mouvement des contingents internationaux s'il ne déférait pas immédiatement à cette injonction. Il serait au plus haut point immoral de laisser l'agresseur en possession d'un pays dévasté et humilié jusqu'à ce qu'une sentence arbitrale soit rendue.

Les arbitres devant tenir compte, non seulement du droit strict, mais aussi de toute considération d'équité et même d'opportunité, cela pourrait à l'occasion menacer la paix au lieu de la fortifier. Toutefois, l'opportunité dont l'arbitre est obligé de tenir compte, doit être renfermée dans le terme « équité ». Dans l'application du droit, l'équité laisse une certaine latitude qui tient compte de l'opportunité, mais elle ne peut pas aller jusqu'à se mettre en contradiction avec le droit.

D'autre part, il ne s'agit plus seulement de faire respecter scrupuleusement les règles rigides du droit strict, car l'application rigoureuse du droit est quelquefois un obstacle à une conciliation utile ou opportune. Par cela même il se montre impuissant à assurer la paix et à prévenir un plus grand mal. La guerre de Sécession en offre un exemple intéressant.

Les Etats-Unis sont entrés en lutte pour des raisons économiques et politiques. A ce moment, il existait une Cour fédérale chargée de régler tous les conflits qui pouvaient survenir entre les divers Etats. Elle n'a pu cependant réussir à éviter le grand conflit de 1861 qui a duré cinq années.

L'autorité de cet organisme s'était manifestée dans des cas concrets. Il y a un arrêt célèbre de la Cour suprême des Etats-Unis qui avait donné tort aux Etats du Nord et raison aux Etats du Sud. Mais l'atmosphère était tellement saturée de passions, que sa voix ne fut pas entendue. S'il y avait eu à ce moment un instrument plus souple que la Cour suprême des Etats-Unis, la guerre aurait peut-être pu être évitée pour le plus grand bienfait de cette partie de l'humanité. On peut donc envisager des hypothèses assez nombreuses où la simple application du droit ne peut pas assurer aux hommes un des premiers biens qu'ils attendent d'une organisation sociale, à savoir le maintien de la paix. A quoi peut servir l'affirmation des principes du droit si l'atmosphère et les circonstances sont telles qu'elles en empêcheront l'application ?

D'autre part, lorsque les arbitres n'ont pas à leur disposition une règle de droit dont l'application puisse leur permettre de trouver une solution aux différends qui leur sont soumis, lorsqu'un conflit éclate dans des questions pour lesquelles ils ne trouveraient aucun guide dans l'arsenal des règles internationales, n'est-il pas préférable pour les petits pays plus encore que pour les grands que les arbitres puissent se rapprocher le plus possible de l'idée de justice idéale, tout en ayant surtout en vue d'assurer d'abord la paix ? Les petits pays doivent à tout prix préférer les procédures pacifiques aux procédures violentes où ils sont presque certains de ne rien gagner. Leur intérêt est donc d'accepter l'arbitrage même avec des modalités qui ne sont pas d'accord avec la logique juridique.

Quant aux grandes Puissances, en adhérant à des institutions qui organisent le règne du droit, contrairement quelquefois à ce que leur puissance ou leur pouvoir leur permettrait d'obtenir, elles font le sacrifice d'une situation qui leur permettrait peut-être de dominer le monde. Elles agissent ainsi certainement dans l'intérêt de leur peuple, car les peuples des grandes puissances ont besoin de paix, tout autant que ceux des petits pays. Mais une Grande Puissance n'a pas autant à gagner à l'établissement du règne du droit que les petits pays, parce que sa force permet d'obtenir justice ou de s'en passer avec bien plus de facilité et moins de dangers.

Il fallait trouver une solution à ce dilemme, pour éviter dans toute la mesure du possible un des plus grands fléaux de l'humanité : la guerre avec ses violences destructives et ses haines inéluctables. Pour cela, on doit non seulement s'efforcer de trouver des formules assurant la justice internationale par une procédure juridiciaire et arbitrale, mais aussi se

préoccuper des exigences de la politique qu'on ne peut pas méconnaître si l'on veut rester dans la réalité des choses. Entre les deux points de vues juridique et politique, l'on a imaginé un compromis.

Par sa nature, un compromis signifie qu'aucun des ordres d'idées qui s'y rencontrent n'a obtenu une satisfaction complète. Le point précis du compromis est celui où chacune des idées et des mentalités diverses, sans obtenir complète satisfaction, obtient néanmoins ce qui lui est essentiel.

Ainsi, les Parties conservent toute leur liberté d'action dans la première phase de l'arbitrage. Elles peuvent s'entendre sur une des règles qui doivent assurer l'arbitrage, comme le nombre, le choix ou les pouvoirs des arbitres. Par conséquent, si les parties se mettent d'accord pour admettre d'être jugées sur la base du droit, en écartant les règles de l'équité, elles en sont libres. C'est seulement lorsque les parties ne sont pas d'accord, lorsque la paix semble gravement compromise qu'il faut aller au moins jusqu'à l'équité.

La conséquence, quelque peu paradoxale, de ce nouveau mécanisme « d'arbitrage obligatoire », c'est que dans l'avenir, il y aura peut-être peu d'arbitrages qui joueront obligatoirement. En effet, il y a tout lieu de croire que les nations prévenues qu'au bout du système il y a arbitrage obligatoire, s'en remettront du soin de régler leurs conflits soit à l'arbitrage, soit à la sagesse du Conseil.

Sanctions

Après avoir créé un système de règlements pacifiques de tous les conflits qui pourraient éventuellement surgir et l'avoir conçu de telle sorte qu'aucun différend international, qu'il fût juridique ou politique, ne pût y échapper, il fallait aussi envisager le grave problème des sanctions à prendre contre les Etats qui en violeraient les dispositions. Pour rendre la guerre sinon impossible, en tout cas très difficile, il ne suffit évidemment pas de combler toutes les lacunes et boucher toutes les fissures par où la violence pourrait se soustraire à l'action pacifique de la Société des Nations. Il est non moins nécessaire de combler les lacunes des sanctions de telle façon qu'il n'y ait pas moyen d'y échapper, car des règles juridiques sans sanction sont comme des notes de musique sans un instrument pour les mettre en valeur.

Il tombe sous le sens commun que l'arbitrage, pas plus que le désarmement, n'est une fin, mais un simple moyen plus ou moins efficace de conjurer la menace d'un conflit armé. L'arbitrage, si minutieusement qu'il puisse être organisé, est insuffisant par lui-même à assurer la paix si en même temps on ne dote pas l'ordre international nouveau des garanties de sécurité.

Excellent pour prévenir, il est impuissant à réprimer. Si un Etat attaqué ne devait pas être secouru avant que la sentence arbitrale fût rendue, il serait exposé à être écrasé, sinon anéanti, auparavant. Quelle serait alors l'efficacité de la sentence ? Quel compte en tiendrait un vainqueur qui aurait terrassé sa victime ? Et où beaucoup d'Etats puiseraient-ils le courage d'intervenir tardivement contre l'heureux agresseur ?

Plusieurs des membres de l'assemblée générale étaient résolus à poser nettement la question : Veut-on, oui ou non, protéger en temps utile les Etats attaqués ? Veut-on arrêter tout de suite l'agresseur ou lui laisser le temps de placer tout le monde devant des faits accomplis ? Veut-on coordonner d'avance les efforts de manière à ne pas être à la merci des improvisations, ou bien se livrer à la discrétion de Sa Majesté le hasard ?

Mais c'est un problème infiniment compliqué et délicat qui nécessite toujours d'importantes et laborieuses négociations politiques. Il s'agit en effet d'intérêts vitaux, de questions fondamentales de nature à changer profondément les conditions politiques générales des divers Etats.

Le règlement pacifique et en quelque sorte automatique de tous les conflits étant prévu par le Protocole, les Etats signataires s'engagent, au cas ou un différend s'élèverait entre eux, à ne pas se livrer à des préparatifs de solution belliqueuse, et, en général, à s'abstenir de tout acte de nature à aggraver ou à étendre le différend. Cette disposition s'applique également à la période qui précède le moment ou le différend est soumis à l'arbitrage ou à la conciliation, ainsi qu'à celle de la litispendance. Ceci constitue une innovation importante. Jusqu'à présent, on avait adopté la solution contraire pour ne pas donner une prime aux Etats qui ont une préparation militaire poussée très loin. La société des Nations était ainsi restée fidèle aux conventions antérieures de La Haye.

La nouvelle procédure de solution pacifique de tous les différends internationaux modifie en partie la situation, car elle n'admet plus la légitimité d'une guerre individuelle mais prévoit au contraire une solution pacifique en quelque sorte automatique de tout litige international. D'autre part, si l'on permet aux nations de se livrer à une préparation active de la guerre, on créera par cela même une atmosphère de suspicion et de doute très peu favorable à un règlement pacifique. De plus, si la nation la moins armée peut procéder à des compléments d'armements, rien n'empêche la nation la plus armée d'agir de même. La différence finale entre les forces militaires des deux antagonistes restera à peu près la même.

Il ne s'agit pas ici d'une disposition dépourvue de sanctions. La plainte en violation des engagements ci-dessus visés peut, conformément à l'article 11 du Pacte, être portée devant le Conseil. On peut dire qu'à

côté du différend principal, dont est ou pourrait être saisi le conseil ou un autre organe compétent, il y a un différend secondaire, constitué par la violation des engagements, prévus à l'alinéa premier.

Dès qu'un conflit s'élève, le Conseil sera donc appelé à prendre des mesures de surveillance. Par conséquent, un Etat de bonne foi aura tout intérêt à faire immédiatement la preuve de cette bonne foi et à justifier qu'il ne veut pas augmenter ses armements : il est tout naturel que cet Etat, qui entend faire appel au secours de la Société des Nations, et qui se trouve enveloppé dans cette sorte d'alliance de sécurité qu'elle représente, commence par dire : « Venez vous rendre compte immédiatement de ma bonne foi, vous allez être tout à l'heure mes garants, soyez d'abord ma caution ». Il n'y a guère d'autre moyen pour les Nations de faire la preuve de leur bonne foi. Leur simple parole est suspecte. Au contraire, dès qu'elles appellent la Société à venir elle-même regarder ce qui se passe chez elle, elles auront plus de chance de pouvoir compter sur l'appui des autres peuples.

Tous les Etats signataires du Protocole, s'engagent à accepter les mesures de contrôle, destinées à donner l'assurance que l'arbitrage ne puisse se faire au profit d'un Etat de mauvaise foi qui profiterait des lenteurs inévitables de la procédure pour accroître ses armements pendant que l'autre Etat attendrait loyalement la sentence.

On comprend fort bien que des mesures extrêmement précises et fort délicates devront être prises pour que pendant toute la durée de la procédure d'arbitrage, un Etat de mauvaise foi ne puisse poursuivre ses armements et se trouver, le jour où la sentence est rendue, dans une situation supérieure à celle de l'Etat qui, de bonne foi, a maintenu sa situation telle qu'elle était au jour où l'arbitrage en a été saisi. S'il n'en était pas ainsi, si des moyens suffisamment précis n'étaient prévus pour éviter ce péril, cela pourrait amener la mort de la procédure d'arbitrage qui risquerait de constituer un guet-apens pour les Etats de bonne foi.

En prescrivant pour les signataires l'obligation de n'entreprendre aucun action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat, le Protocole ne définit pas quels en sont les éléments déterminants. Il est évident que cette définition n'est pas aisée à faire. Force a été de laisser au pouvoir discrétionnaire du Conseil d'examiner chaque cas séparément, en pleine connaissance de cause, tenant compte des circonstances et des faits constatés.

Le Conseil, à moins qu'il ne soit d'avis que la plainte n'est pas recevable, procédera aux enquêtes et aux investigations nécessaires. Sur la base des résultats de ces enquêtes et investigations et si une infraction quelconque aux dispositions du premier alinéa est établie, le Conseil a le droit de sommer l'Etat coupable de cette infraction de la faire disparaître. L'Etat qui refuserait de le faire sera déclaré coupable d'une violation du Pacte (article 11), ou du Protocole.

Il serait cependant vain de se dissimuler que ces enquêtes et investigations, entreprises à un moment où les passions nationales sont facilement inflammables sinon déjà fortement enflammées, constituent une opération politique et militaire des plus délicates. Dans bien des cas, elle risquera de se heurter à de redoutables susceptibilités nationales, à de très graves difficultés de toute sorte, quelquefois même à de véritables impossibilités pratiques. Tous ceux qui ont une expérience pratique du contrôle du désarmement en savent long.

Le Conseil a l'obligation de prendre des mesures, propres à faire cesser au plus tôt une situation, de nature à menacer la paix du monde. Sur la nature de ces mesures préventives, le texte ne s'explique pas. Sa souplesse permet au Conseil de prendre des mesures appropriées à chaque cas concret.

Toutes les décisions qui pourraient être prises par le Conseil, en vertu de cet article, seront prises à la majorité des deux tiers, exception faite des décisions portant sur les questions de procédure, qui restent sous la règle générale de l'article 5, alinéa 2 du Pacte. Par conséquent, seront prises à la majorité des deux tiers :

1° la décision sur la question de savoir s'il y a eu ou non, une infraction au premier alinéa ; 2° la décision sommant l'Etat coupable de faire disparaître l'infraction ; 3° la décision sur la question de savoir s'il y a eu ou non un refus de faire disparaître l'infraction ; 4° enfin la décision sur les mesures susceptibles de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde.

Mais il importe d'avoir présent à l'esprit que ceci ne veut pas dire que les mesures envisagées seront toujours efficaces et que les nations pourront dorénavant s'endormir tranquilles sur le doux oreiller de la paix et de la sécurité. Les défaillances morales et intellectuelles de la nature humaine, les vicissitudes de la politique mondiale, inspirée autant par des passions et des préjugés que par des intérêts précis, ne permettent pas un pareil paradis où l'humanité pourrait enfin se reposer de ses angoisses et de ses peines séculaires. Tout dépendra de la situation politique, économique et sociale du moment, d'autant plus que le conseil n'est pas absolument libre de sa décision, car il est composé de représentants qui doivent suivre les instructions de leurs gouvernements respectifs. La politique peut donc jouer un rôle important et les décisions être mal influencées par d'étroites considérations d'opportunisme. Dans l'état actuel du monde, il sera d'autre part très difficile d'empêcher un Etat de mauvaise foi et d'intentions belliqueuses de préparer en cachette une mobilisation industrielle et militaire qui lui permettra de déclancher avec une soudaineté terrible l'effroyable machine de la guerre et de déverser sur son voisin immédiat le torrent dévastateur de la violence armée.

C'est pourquoi le problème des sanctions mérite une attention toute particulière.

D'après l'article 10 du Pacte, les Membres de la Société des Nations se sont engagés à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présentes de tous les membres de la Société. En cas d'agression, le conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

D'après l'article 16 si un Membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, tous les autres membres de la Société s'engagent à faire immédiatement jouer les sanctions économiques. En outre, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals et aériens, par lesquels les Membres de la Société des Nations, contribueront respectivement aux forces armées, destinées à faire respecter les engagements de la société.

Dès la rédaction de ces articles à la Conférence de la Paix à Paris, en 1919, il y eut de vives controverses sur la portée précise des engagements qu'impliquent ces dispositions, c'est-à-dire sur la nature et l'étendue des obligations mentionnées à l'article 10, sur le moment ou elles naissent ainsi que sur les conséquences juridiques des recommandations du conseil mentionnées à l'article 16, alinéa 2. Ces controverses continuèrent à se développer au cours des débats qui eurent lieu à Genève pendant les années suivantes.

Pour régler ces controverses, les signataires du Protocole acceptent l'obligation d'appliquer contre l'agresseur, les sanctions de *toute* nature, prévues au Pacte, telles qu'elles sont interprétées à l'article 11 du Protocole, lorsqu'un acte d'agression aura été constaté et que le Conseil aura enjoint aux Etats signataires d'appliquer sans retard ces sanctions. S'ils n'agissaient pas ainsi, ils ne rempliraient pas leurs obligations.

Mais la question de savoir si un signataire du Protocole a rempli ses obligations ou non, est en premier lieu une question de fait. Elle revient à savoir s'il a loyalement et effectivement collaboré pour résister à l'acte d'agression dans la mesure que permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements. En effet, les Etats signataires ne disposent pas de moyens égaux lorsqu'il s'agit d'appliquer les sanctions. Cela dépend de la situation géographique, économique, sociale, de l'Etat, du caractère de la population, de ses institutions intérieures, etc... Au cours des délibérations sur le système de sanctions, certaines délégations ont déclaré que leurs pays se trouvent dans une situation spéciale, à cause de leurs positions géographiques ou des conditions de leurs armements. Ces pays désiraient collaborer dans toute la mesure de leurs possibilités pour résister à tout acte d'agression, mais ils croyaient de leur devoir d'attirer l'attention sur leurs conditions spéciales. C'est pour tenir compte de cette situation qu'une addition a

été apportée à l'alinéa 2 de l'article 11, mentionnant cet état de choses et précisant la situation particulière des pays en question. D'ailleurs, l'article 13 du Protocole permet à ces pays d'informer le Conseil par avance sur ces points.

D'autre part, comme il est possible de prévoir toutes les éventualités qui pourront se produire, les mesures de coopération doivent dépendre des circonstances. Il ne servirait à rien de s'engager dès maintenant à exécuter toute une série de choses, qui ne seront peut-être pas nécessaires. On s'est donc contenté de compter sur la bonne foi des membres de la Société pour décider eux-mêmes comment leur coopération pourra être effective lorsque la nécessité s'en fera sentir.

Là encore, nous retrouvons une de ces formules d'accord un peu incertaines qui s'efforcent sans doute par leur souplesse même de traduire les diversités nécessaires de la réalité, mais qui laissent aussi la porte ouverte à des appréciations subjectives et à des échappatoires subtiles. Les obligations dont on parle sont des obligations imparfaites, dans ce sens qu'on ne prévoit pas de sanctions contre celui qui n'aurait pas collaboré loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte et pour résister à tout acte d'agression. Ainsi le Protocole se maintient dans le cadre du Pacte et les Etats ne prennent au fond aucune obligation nouvelle. A ce point de vue, on ne conçoit pas comment un pays, qui aurait signé le Pacte et aurait l'intention d'exécuter honorablement son engagement, pourrait hésiter à souscrire aux dispositions complémentaires du Protocole.

En effet, chaque Etat reste juge de la manière dont il exécutera ses obligations, sinon de savoir si ces obligations existent. L'obligation d'assistance mutuelle doit certainement être exécutée de bonne foi, mais chaque Etat demeure maître de ses forces militaires. Chaque Etat ne peut exécuter cette obligation que dans la mesure des exigences de sa propre sécurité nationale et en rapport avec sa situation géographique. Telle est la vérité très claire et très précise. Tout le monde reconnaît pleinement l'obligation de l'assistance, mais seulement dans la mesure compatible avec sa situation géographique spéciale et les nécessités particulières et primordiales de sa sécurité nationale.

Le choix des mesures qu'entraînent les obligations est du ressort des Etats signataires. Un gouvernement doit pouvoir dire, dans quelle mesure il interviendra et comment il fera face à la situation. En effet, lui seul possède tous les éléments nécessaires pour juger si la recommandation du Conseil est la seule possible. Le Conseil ne peut pas forcer les Etats à accepter telle ou telle recommandation. Aucun Etat souverain n'est disposé à accepter une annulation de son droit souverain de juger si les mesures proposées sont acceptables.

Le Conseil n'a donc pas la faculté d'imposer aux différents Etats les mesures qu'ils doivent prendre pour l'accomplissement de leurs obliga-

tions d'assistance mutuelle, car une pareille thèse signifierait qu'on sort entièrement du Pacte. Le Pacte respecte la souveraineté des Etats, il ne crée pas un super-Etat, il n'admet pas un gouvernement militaire de l'Europe et qui serait constitué par le Conseil. La première condition qui avait été mise aux travaux de la troisième commission de l'Assemblée, c'était de ne pas sortir des limites du Pacte.

Dans un esprit de solidarité, les Etats avaient déjà consenti à de grandes renonciations en ce qui concerne leur droit de souveraineté. Mais ils ne se sont jamais montrés disposés à abandonner leur souveraineté pour la remettre entre les mains du Conseil qui deviendrait un super-Etat.

En somme, l'application pratique des sanctions reste toujours du ressort des gouvernements.

La vraie collaboration proprement dite résultera de leur entrée en contact par la voie diplomatique, au moyen de conférences éventuelles, par le contact des Etats majors, comme cela se pratiquait pendant la dernière guerre. Le Conseil suivra toutes ces négociations. Il sera consulté. Il donnera son avis et ses recommandations qui ne sont nullement des ordres.

La différence entre l'état des choses ancien et l'état de choses nouveau est au fond minime, car l'obligation d'appliquer, en cas de besoin, les sanctions de *toute* nature comme conséquence directe de la décision du Conseil est considérablement affaiblie du fait que chaque Etat reste pratiquement maître absolu d'en fixer l'étendue réelle.

L'article 13 donne sans doute qualité au Conseil pour recevoir les engagements d'Etats, déterminant par avance les forces militaires, aériennes et navales qu'ils pourraient faire intervenir immédiatement pour assurer l'exécution des obligations, dérivant à ce sujet du Pacte du Protocole. Des informations au sujet des moyens dont dispose chaque Etat sont certes très utiles afin que le Conseil puisse donner en connaissance de cause son opinion sur la meilleure manière d'exécuter ces obligations. Mais l'article 13 n'établit pas l'obligation pour les Etats de fournir les informations ci-dessus visées, il s'agit d'une simple faculté.

Le danger de cette situation consiste dans le fait que chaque Etat reste pratiquement sinon juridiquement seul juge de ce qu'on appelle « les nécessités de la défense nationale ». Il se pourrait ainsi qu'un Etat, invoquant avec plus ou moins de raison ces nécessités, se contenterait d'attendre à l'intérieur de ses frontières pour voir de quel côté penche la balance ou même encore qu'il y ait un vainqueur et un vaincu pour tomber sur ce dernier. Seul le sentiment croissant de la solidarité nationale pourra faire disparaître cette lacune menaçante.

Une fois l'agresseur reconnu, est-ce que le déclanchement des sanctions ne se produira pas automatiquement sans qu'il y ait eu une déclaration de Conseil ? Est-il permis à un Etat, membre de la Société des

Nations, de faire marcher ses soldats avant qu'il n'y ait eu la déclaration du Conseil, signifiant l'application de sanctions précises ? Il faut considérer, sans doute, que toute agression peut devenir dangereuse très rapidement et qu'il y a un intérêt à prendre sans délai des mesures. Mais, d'un autre côté, on n'a pas voulu que la Société des Nations prît trop souvent l'initiative non pas de guerre, mais de recourir à des sanctions. On a voulu que, lorsqu'il y avait des hostilités engagées, dans le cas par exemple ou une Nation résiste aux injonctions du Conseil, que celui-ci prenne sous sa responsabilité certaines mesures conservatrices. On a considéré que dans l'état actuel du monde et de la Société des Nations, ce serait s'engager dans une voie très dangereuse que de développer le mot « agresseur ».

L'article 16, alinéa 3 du Pacte, parle d'un mutuel appui dans l'application des sanctions économiques et financières. L'alinéa 3 de l'article 11 du Protocole précise cette idée en ébauchant un plan général de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats qui lui portent assistance.

Comme il pourrait arriver, d'après l'article 10 du protocole, que les deux Etats en litige soient déclarés agresseurs, la question s'est posée de savoir quel serait, dans ce cas, le meilleur moyen de régler l'affaire. Trois hypothèses se sont présentées : d'abord, appliquer le principe de l'alinéa 1, c'est-à-dire, en quelque sorte, une guerre de police aux deux Etats ; ou bien abandonner l'affaire ; ou, enfin astreindre les Etats qui troubleraient la Paix du monde à cesser leur action belliqueuse, en employant des moyens moins sévères que ceux qui sont indiqués à l'alinéa 1. On a choisi cette dernière voie. Contre ces Etats, les sanctions économiques seules seront appliquées. Il va de soi qu'ils n'ont pas droit au secours mentionné à l'article deux, alinéa 3.

L'article 16, alinéa 1, du Pacte, prévoit la rupture immédiate des relations commerciales et financières avec l'Etat agresseur. L'alinéa 3 du même article établit entre autres mesures une coopération au point de vue économique et financier entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance. Mais cette rupture et cette coopération supposent des mesures d'une complexité telle que des doutes pourraient surgir sur la nature des moyens à employer pour remplir tous les engagements assumés. Ces problèmes doivent être examinés d'une manière très approfondie, afin que les Etats sachent quelle doit être leur attitude le cas échéant. L'article 12 du Protocole prévoit les modalités de cet examen. Il n'est pas expressément dit que ce problème sera examiné par le Conseil en collaboration avec les divers gouvernements. Mais il va de soi que le Conseil, s'il le juge opportun, invitera les gouvernements respectifs à lui fournir les informations qui pourraient lui être utiles, en ce qui concerne l'accomplissement de la tâche que lui impose l'article 12.

En ce qui concerne les accords particuliers dont on a tant discuté

pendant plusieurs années, ils ne peuvent jouer, selon le Protocole, que lorsque le Conseil aura enjoint aux Etats signataires d'appliquer les sanctions. C'est un compromis entre les partisans et les adversaires des alliances particulières qui pourrait fort bien jouer efficacement dans des conflits où l'urgence des mesures militaires ne constitue pas un élément primordial.

Ainsi les accords particuliers doivent être considérés comme un moyen d'appliquer rapidement les sanctions de toute nature dans un cas d'agression déterminé. Ce sont des sécurités additionnelles, permettant à des Etats faibles d'avoir une garantie précise, de ne pas voir le système des sanctions faire faillite. Ils garantissent, en effet, qu'il y aura des Etats immédiatement prêts à exécuter les obligations, prévues à l'article 11 du Protocole. C'est une solution équitable et rationnelle, car les alliances ne sont en elles-mêmes ni offensives ni défensives, ni un bien suprême, ni un mal absolu. Tout dépend de l'esprit qui les inspire, du but qu'elle poursuivent, et des moyens qu'elles utilisent. Une alliance servira donc selon l'âme qui l'anime, tantôt la paix, tantôt la guerre, tantôt la justice, tantôt l'iniquité. Des traités particuliers, conclus entre Etats également résolus à faire face ensemble à un danger commun et à se prêter immédiatement une assistance organisée d'avance, ont évidemment l'immense avantage d'être susceptibles de donner des garanties mesurables. En effet, les hypothèses de conflits sont limitées et localisées. La préparation de l'assistance mutuelle militaire, navale ou aérienne peut donc se faire en temps de paix et de façon précise. Les conditions de secret seront également beaucoup mieux observées.

Par application de l'article 18 du Pacte, on a déclaré expressément que les accords en question seront enregistrés et publiés par les soins du Secrétariat et on a décidé, en outre, qu'ils resteront ouverts à tout Etat, membre de la Société des Nations, qui voudrait y adhérer. Remarquons en passant que selon une interprétation littérale du texte envisagé, une demande d'adhésion doit être acceptée sans discussion par les membres de l'alliance, ce qui semble vraiment singulier vu les abus auxquels cela pourrait prêter. Qu'est-ce qui empêchera dorénavant un Etat de mauvaise foi contre qui est dirigé un accord particulier d'en demander communication des clauses militaires secrètes sous prétexte d'une adhésion ultérieure ?

Le Protocole a également prévu l'établissement de zones démilitarisées qui pourraient constituer une utile barrière entre les ardeurs belliqueuses de deux pays et faciliter la tâche du Conseil dans la détermination de l'agresseur éventuel.

Mais en ce qui concerne ces zones démilitarisées, il ne faut pas oublier que leur établissement exige le consentement de toutes les parties directement intéressées.

Sa garantie ne joue donc qu'à l'égard des Etats animés d'une bonne

volonté pacifique réciproque. C'est en vain que la Finlande, qui est l'auteur principal de cette clause, a demandé qu'on puisse forcer la Russie à établir une zone neutre le long de la frontière russo-finlandaise. Cet exemple montre clairement que la valeur de la clause est assez réduite. Au fond, elle ne dit presque rien de nouveau, car on n'a jamais empêché deux Etats d'établir entre eux une zone neutre. La nouveauté est que le contrôle *pourra* être organisé par le Conseil. C'est une simple faculté, mise à la disposition par le Conseil. Elle sert la bonne volonté pacifique, mais est impuissante à la créer ou à la garantir.

De même que le déclanchement des sanctions dépend d'une injonction du Conseil, de même il appartiendra au Conseil de proclamer que le résultat visé par l'application des sanctions est obtenu. De même que l'application des sanctions appartient aux Etats, c'est à eux que revient la liquidation des opérations, entreprises pour résister à l'acte d'agression. Le but de la stipulation, conférant au Conseil le droit de mettre fin aux sanctions, est d'empêcher la conclusion d'une paix séparée ou la vengeance d'un Etat victorieux.

En raison de l'étroite connexité entre les trois grands problèmes qui se sont posés, celui du règlement pacifique des différends, celui des sanctions contre ceux qui troubleraient la paix du monde et celui de la réduction des armements, le Protocole même prévoit la convocation par le Conseil d'une Conférence générale pour la réduction des armements, ainsi que la préparation des travaux de cette Conférence. En outre, les clauses concernant l'arbitrage et les sanctions n'entrent en vigueur qu'à la condition qu'un plan pour la réduction et la limitation des armements ait été adopté par ladite Conférence. D'autre part, pour maintenir la liaison entre les trois grands problèmes visés ci-dessus, la caducité totale du Protocole est prévue dans le cas où le plan adopté par la Conférence n'aurait pas été exécuté. Il appartiendra au Conseil de le constater, suivant des conditions à fixer par la Conférence elle-même.

Le dernier alinéa de l'article 21 règle le cas d'une caducité partielle du Protocole mis en vigueur. Les conditions nécessaires pour que le plan soit considéré comme exécuté ayant été remplies, si un Etat quelconque ne l'avait pas exécuté en ce qui le concerne, dans le délai fixé, cet Etat ne pourrait pas bénéficier de dispositions du Protocole.

Au point de vue de l'assistance économique, les dispositions du Pacte ont sans doute été précisées, mais il reste encore beaucoup d'incertitudes. Du moment qu'une agression est constatée, l'obligation juridique d'aider l'Etat attaqué prend naissance. Alors, l'un des avantages du Protocole serait sans doute d'assurer à l'Etat injustement attaqué une assistance économique, industrielle et financière qui lui permettrait de combler les lacunes que sous ce rapport pourrait présenter son organisation nationale. Mais il ne faut pas se dissimuler que chaque Etat, entrant dans la lutte, aura une tendance naturelle à se réserver largement et par priorité

ses propres ressources. D'autre part, l'assistance économique n'acquiert toute sa valeur que dans une guerre longue. Elle n'a pratiquement aucune influence sur les premières opérations qui auront une importance presque décisive sur l'évolution ultérieure de la guerre. Elle ne permet donc pas de réduire les armements militaires en temps de paix.

D'autre part, les négociants appartenant aux pays « neutres » géographiquement bien placés pour être les intermédiaires, ont tiré de tels avantages de leur situation pendant la guerre mondiale qu'ils ne renonceront pas aisément aux profits éventuels d'un nouveau conflit. Un projet américain a proposé une sorte de confiscation des intérêts et propriétés des ressortissants de l'Etat agresseur, ceci augmente l'efficacité au moins morale de l'arme économique. Un pays peut hésiter à détruire lui-même ses positions commerciales à l'étranger. Encore faut-il qu'il n'ait pas la perspective de pouvoir les rétablir par la force des armes. L'arme économique n'a donc pas une valeur suffisante en elle-même ; si troublante qu'en soit la menace, les opérations militaires restent l'*ultima ratio*.

La mise en œuvre pratique de l'obligation juridique d'aide économique et financière nécessite également l'intervention des Parlements respectifs pour le vote des lois indispensables qu'un comité spécial est dès maintenant chargé de préparer. L'organisation des sanctions économiques suppose aussi l'intervention du Conseil qui proposera les mesures à prendre. Comme toujours, ces décisions exigeront l'unanimité. Comme il s'agit également de mesures quelquefois très importantes, on sera obligé d'appeler à siéger au Conseil, à titre extraordinaire, et avec droit de veto individuel, tout Etat particulièrement intéressé (art. 4, alinéa 5). Mais alors surgit un autre désavantage : la lenteur inhérente à toutes les longues délibérations où doivent être prises des mesures très importantes, exigeant en plus l'acceptation ultérieure des Parlements respectifs. L'engagement général, pris à l'avance, de porter secours à un Etat attaqué, risque ainsi de n'être exécuté dans chaque cas particulier qu'après un délai assez long qui semble exclure toute aide efficace immédiate. La mesure de la célérité sera sans doute déterminée dans chaque cas par l'intérêt particulier de chaque Puissance intervenante. Il est donc très difficile de calculer d'avance d'une manière précise l'apport de chaque nation, car tout dépendra des circonstances. Les facteurs moraux joueront ici un rôle de tout premier ordre. Si une propagande fallacieuse a réussi à rendre suspecte la politique de la victime de l'agression, celle-ci ne trouvera pas le concours moral qui est à la base du concours matériel.

La reconnaissance du principe de l'assistance militaire et navale ne comporte pas davantage la certitude désirable. Cette reconnaissance ne peut s'apprécier exactement aujourd'hui. Elle paraît bien aléatoire pour diverses raisons d'ordre à la fois militaire et politique. Il serait sans doute très désirable que le plus grand nombre possible d'Etats prissent

automatiquement parti, sous une forme ou sous une autre, pour celui ou pour ceux d'entre eux qui seraient victimes d'une agression. Toutefois, ce qui est désirable n'est pas nécessairement réalisable, et l'on doit se demander, en l'espèce, si l'imprécision caractérisant trop souvent les contrats généraux, s'accorde avec le degré de confiance qu'impliquerait une réduction importante des armements de chaque Etat.

On conçoit fort bien que la différence des risques à courir puisse incliner tels gouvernements vers le système du traité général et tels autres vers celui des traités particuliers. Pour les uns, les risques représentent des dangers maritimes, susceptibles de ralentir ou d'arrêter les courants de ravitaillement, sans les atteindre immédiatement dans leur existence nationale. Pour les autres, ils prennent l'aspect directement menaçant d'une invasion soudaine de leur territoire. Si les premiers gouvernements estiment suffisantes des sécurités générales plus ou moins vagues et aléatoires, les autres ne sauraient s'en déclarer satisfaits.

Mais, cette distinction perdra peut-être un jour sa raison d'être par suite des modifications de plus en plus profondes que la guerre aérienne est susceptible d'apporter aux conflits. Les barrières naturelles auront d'autant moins de valeur qu'elles seront plus aisément franchies par d'importantes forces aériennes et que, en dépit de la distance, une nation deviendra soudainement vulnérable, dans sa population et dans ses richesses de toute nature, jusqu'à l'extrême limite de son territoire.

Ici, on admet que les forces aériennes immédiatement disponibles sont celles qui peuvent partir d'aérodromes situés à 250 km. au plus de leurs objectifs éventuels. Au delà de cette distance, leur action exigera une préparation préalable de leurs transports et de leur ravitaillement. Or, il importera d'agir immédiatement au point de vue défensif pour interdire le passage des engins de bombardement ennemis et, au point de vue offensif pour gêner sa concentration. Dans ces conditions, les forces aériennes disponibles seront généralement réduites à celles que pourront fournir les pays limitrophes. Comme ces pays conserveront certainement pour leur défense propre l'aviation de classe, on ne pourra compter que sur un appoint de forces de bombardement.

D'autre part, tous les techniciens qui ont fourni sur ce point leur avis, reconnaissent qu'aucune assistance militaire ne peut être considérée comme immédiate et effective, si elle n'est pas fournie conformément à un plan préétabli. Il est évident, toutefois, que dans le cas d'un engagement général d'assistance, il est rare que les plans puissent être établis par avance. Il faudrait donc qu'ils fussent élaborés, après que le Conseil aurait établi quel est l'Etat agresseur. L'expérience de la guerre récente n'autorise pas à admettre que, dans le cas où les forces de plusieurs nations doivent entrer en jeu, l'on puisse compter avec certitude sur l'acceptation immédiate, et moins encore, sur l'exécution rapide de plans d'opérations. Il sera toujours possible que les Etats les mieux placés

pour fournir les forces nécessaires ne se trouvent pas, à un moment donné, en mesure de les fournir, soit parce qu'ils seraient engagés ailleurs, soit en raison de l'état de l'opinion publique ou en raison de la situation politique du pays à ce moment. On ne pourra donc jamais disposer de façon certaine et en toute éventualité des forces étrangères, dont l'envoi dépendra de la bonne volonté de leurs gouvernements et d'un vote de leurs Parlements.

Les Etats se sont bien engagés à aider « loyalement et effectivement » l'Etat attaqué. Mais, à ce sujet, on a également insisté sur le point que chaque Etat doit d'abord penser à sa propre sécurité et que c'est uniquement le surplus qu'il pourra mettre à la disposition de l'Etat attaqué. Il serait vain de se dissimuler que ce sont là des appréciations fort subjectives.

On a également fait valoir que l'on ne peut pas dire d'avance quelles seront exactement les prestations militaires de chacun, car tout dépendra des circonstances. En ce qui concerne les engagements facultatifs dont on parle, ils s'appliquent avant tout aux ententes particulières existantes, ce qui n'implique rien de nouveau, ou autrement ils seront probablement si minimes que la garantie n'aura pas beaucoup de valeur. Au moment précis où il s'agit de s'exécuter, on pourra d'ailleurs invoquer l'existence de conditions spéciales qui auront pour effet de diminuer la portée des prestations promises. Ici encore plus que dans le domaine des sanctions économiques, il s'agit d'un contrat de probité. L'obligation juridique est imparfaite, car son inexécution ne comporte aucune sanction précise ; ce sera par des négociations plus ou moins prolongées et difficiles selon les intérêts en jeu que se réaliseront les obligations d'assistance mutuelle. Les Parlements interviendront aussi dans leur fixation et on peut s'attendre à ce que les Etats non directement menacés ou intéressés mettront peu de hâte à s'exécuter. Les facteurs moraux — ou immoraux — auront une importance absolument capitale puisque c'est par les sentiments qu'on corrige ou que l'on fait dévier les idées. Les intérêts sont regardés par chaque Puissance à travers le prisme multicolore et déformant de ses préjugés et de ses passions. C'est dans le domaine de l'esprit que se jouera en définitive le grand drame de la guerre et de la paix, de la stricte loyauté et des défaillances intéressées.

La pression d'ordre militaire à faire peser sur un Etat agresseur semble donc trop précaire et incertaine pour décourager toute velléité belliqueuse chez une puissante et grande nation, décidée à courir la grande aventure hasardeuse d'une guerre. Dans le Protocole, les Etats, victimes d'une agression, se sont également trop lié les mains au profit du coupable. En effet, au cas où l'Etat agresseur serait insolvable ou dans une situation financière très difficile, ce n'est pas lui, en fin de compte qui supporterait les frais provoqués par la répression de l'agres-

sion, puisqu'il n'y est tenu, d'après l'article 15 du présent protocole, que dans les limites extrêmes de sa capacité financière. Les résultats de la Grande Guerre ne sont guère encourageants à cet égard. Ils révèlent la suprématie des considérations politiques égoïstes, des divergences profondes d'intérêts immédiats qui transforment les traités internationaux solennels en une peau de chagrin rongée chaque jour davantage jusqu'à ce qu'il ne reste guère qu'une ombre vaine.

En outre, d'après le même article 15, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique sont garanties absolument et dans tous les cas à l'agresseur. Il s'ensuit que sa mise hors la loi peut se borner à des sanctions très bénignes, peut-être à quelques mesures restreintes d'ordre économique ou à une simple démonstration militaire. Comme la clé de voûte du système, élaboré par le Pacte et le Protocole, est la répression de l'agression et le désir d'empêcher par là même qu'elle ne dégénère en véritable guerre, l'agresseur, c'est-à-dire celui qui trouble volontairement la paix et qui expose sciemment l'humanité à une guerre, devrait être puni avec une extrême sévérité et mis hors la communauté internationale. Il ne faut pas laisser à l'Etat coupable l'espoir que, même agresseur, il ne perdra pas grand'chose ni de sa dignité, ni de son territoire, ni de sa valeur matérielle. Il faut au contraire qu'il sache d'avance que l'agression est un crime contre la Société des Nations, non seulement moralement répréhensible, mais aussi sévèrement réprimé. Pour que le système envisagé ne demeure pas une pièce de musée, mais devienne une réalité sur laquelle on puisse compter, il ne suffit pas qu'il soit adopté à Genève, il faut surtout qu'il ait l'appui sincère de tous les pays dont le concours est nécessaire pour son application. Sinon il vaudrait mieux renoncer à monter un mécanisme de précision qui ne fonctionnerait pas le moment venu et qui, par conséquent, donnant une sécurité tout illusoire aux Etats de bonne foi, favoriserait, au lieu de les déjouer, les plans d'un agresseur éventuel ; ce trompe-l'œil constituerait un danger permanent.

Or, on ne peut plus se dissimuler que l'opinion britannique se montre de plus en plus hostile à tout projet comportant des sanctions efficaces. Les Dominions ne veulent à aucun prix prendre des engagements au sujet de conflits européens, et la Grande-Bretagne est moins disposée que jamais à agir sans les divers membres de son Empire et, ajoutons-le, sans les Etats-Unis.

Le texte du projet de protocole déjà provoque de toutes parts les commentaires les plus divers. Les uns veulent y voir une solution idéale du vaste problème de la paix ; les autres n'y voient qu'une tentative tout à fait illusoire pour organiser le désarmement. La vérité nous paraît être qu'il y a là surtout un louable effort pour concilier des principes qui s'opposaient irréductiblement les uns aux autres jusqu'ici, pour rapprocher des tendances nettement divergentes, mais qu'il ne faut pas y

chercher ce que les formules les plus habiles et les plus souples ne peuvent donner, c'est-à-dire un moyen absolu d'empêcher la guerre.

On risquerait de desservir la cause même de la paix en se faisant à ce sujet de trop grandes illusions. Les meilleurs protocoles ne valent que ce que valent les gouvernements qui ont le devoir de les faire respecter. Si le génie politique peut construire théoriquement un système idéal de paix organisée, il n'est au pouvoir d'aucun génie de transformer par la magie des principes et des formules les idées et les sentiments sur lesquels ont vécu des générations sans nombre et qui puisent seulement dans l'évolution lente et profonde, prudente et sûre, leur puissance d'adaptation aux nécessités de chaque époque. Ce serait une erreur de croire que, dans l'état présent de la société internationale, la guerre peut être définitivement anéantie par un système d'arrangements, fût-il le plus ingénieux et le plus logique du monde.

La preuve en est que ceux qui ont établi le projet de protocole ont été obligés, malgré toute leur répugnance hautement proclamée pour les mesures de force, d'admettre le principe de sanctions militaires, jouant automatiquement pour le cas où l'arbitrage ne suffirait pas à régler un différend.

D'autre part, le désarmement en lui-même n'est pas une solution ; il n'est qu'un moyen de faire obstacle à la guerre, et ce moyen n'aura d'efficacité que dans la mesure où sa mise en œuvre s'adaptera aux circonstances auxquelles il s'agira de faire face.

Le problème du désarmement est étroitement lié au problème de l'assistance. L'on a raison de proclamer que l'Europe ne peut vivre dans l'incertitude, qu'il faut créer un régime permanent de sécurité en donnant à la paix une solide structure juridique et politique. Mais on a reconnu que cela n'est possible que dans la mesure où le désarmement matériel sera précédé par un sincère désarmement moral. On est tenté de se demander si la tâche n'est pas vaine d'obtenir une réduction notable des charges de guerre par la voie ordinaire des accords internationaux et si la condition préalable du désarmement matériel ne doit pas être cherchée à la source même de toute activité humaine, dans les idées des esprits et dans les sentiments des cœurs. A quoi servirait-il de réduire systématiquement les forces militaires et si la volonté de paix n'anime pas également toutes les nations ? Cela reviendrait simplement à réduire les moyens de défense des peuples qui veulent réellement la paix dans la dignité sans les garantir, d'autre part, contre une agression éventuelle. Ceux qui cherchent dans la guerre la satisfaction de leurs ambitions et de leurs appétits, qui y voient une possibilité de conquête et de domination, se risqueront d'autant plus facilement à commettre un crime d'agression qu'ils auront la certitude d'avoir devant eux des adversaires ayant mis bas les armes et se fiant aveuglément à leur bon droit. Si le désarmement moral ne précédait pas le

désarmement matériel, les plus tragiques catastrophes seraient à craindre pour toutes les nations de bonne foi et de bonne volonté.

Ce renversement de méthode est à coup sûr très séduisant. D'une part, le désarmement moral semble, à certains égards, plus facile que le désarmement matériel : car s'il est à peu près impossible aux hommes de bonne volonté d'exercer une action sensible sur les tractations de la haute politique internationale, il est toujours possible, suivant le proverbe, de balayer devant sa propre maison, c'est-à-dire d'éliminer de son propre cœur les haines et les convoitises d'où procèdent tous les conflits humains. Et ce désarmement semble, par surcroît, plus efficace, puisque le « désarmement des haines » détournerait les peuples réconciliés des voies meurtrières de la violence.

Mais si le désarmement moral consiste dans le fait de se réclamer du droit et de n'user que des moyens de droit pour défendre la cause que l'on croit juste ; dans le fait encore d'agir sans haine et sans rancune et d'accepter loyalement son devoir tel qu'il résulte des traités existants, qui oserait affirmer en toute sincérité que, dans l'état actuel de l'Europe et du monde, le désarmement moral soit un fait accompli, sur lequel on peut tabler en toute certitude pour organiser un ordre international nouveau ?

L'efficacité de la mise en œuvre des sanctions semble trop incertaine pour fournir une base de calcul précis d'une réduction correspondante des armements. Les conséquences ultimes d'une agression criminelle ne paraissant pas assez sévères pour exercer l'intimidation inhibitrice nécessaire sur le futur agresseur. Les nations loyales qui établiraient en toute confiance leur sécurité sur une solidarité internationale parfaite qui n'est encore qu'un idéal lointain, risqueraient de s'endormir dans une quiétude fallacieuse à côté de celles qui croient à la suprématie de la force et à l'efficacité du mensonge dans la dramatique émulation des peuples. Une série d'excellentes stipulations logiques n'est pas en elle-même une armature efficace contre les puissances du mal qui agitent le monde. Rien ne serait plus dangereux pour le prestige du droit que d'attendre de lui des miracles que l'avenir risque de ne pas réaliser. S'il faut s'attacher avec ferveur et passion aux grandes forces morales qui mènent le monde par ses vérités ou ses erreurs, il importe aussi de ne pas verser dans l'idéologie qui bâtit sa décevante cité d'utopie sur des réalités incertaines, des vérités incomplètes et des désirs inconsistants. L'idéologie aboutit toujours en fin de compte à l'écrasement de la justice et parfois à la victoire de la force brutale, laissée libre de préparer impunément les voies funestes par où pourra se précipiter un jour, sur la pauvre humanité surprise et épouvantée, le torrent sanglant de la guerre.

Ceci ne signifie pas cependant que l'œuvre pacifique du Protocole de Genève avec ses imperfections inévitables et ses défectuosités corri-

gibles doit être rejetée comme une manifestation de périlleuse idéologie, car ses imperfections résultent avant tout, non du système imaginé, mais plutôt des faiblesses et des incertitudes humaines générales. Les peuples, faute de bien préciser certains termes dont ils se servent couramment, s'exposent à des erreurs terribles, car on ne se trompe jamais impunément. Un désastre politique n'est souvent que le châtiment d'une suite de méprises. Ainsi quand on parle d'un certain état de sécurité, on n'évoque au fond que les causes d'insécurité que des circonstances heureuses ont éliminé de nos prévisions.

Soit individuelle, soit sociale, la sécurité est une notion toute relative qui implique une possibilité latente d'insécurité. La sécurité individuelle ne se trouve nulle part. Personne n'est à l'abri d'un accident. Nous entrons dangereusement dans la vie, nous y continuons une aventure périlleuse. Tout est éphémère et fragile. Tout nous expose à des crises biologiques ou sociales, des épidémies, des révolutions, des invasions, des catastrophes financières. Tout nous impose la fatalité du mouvement. Tout nous contraint à une lutte dont le dernier épisode est la vaine résistance contre la mort.

Cependant, si la sécurité n'existe pas dans la nature, l'évolution des sociétés humaines a créé un état de choses qui diffère assez sensiblement de l'insécurité fondamentale des âges primitifs. Alors le danger était perpétuel pour l'individu, obligé de se défendre sans cesse contre les fauves et contre ses semblables. Or, à l'époque contemporaine, les sociétés humaines traversent de longues périodes de paix et de prospérité dans un épanouissement toujours accru de civilisation matérielle. A ce point de vue un progrès a été réalisé. Mais il est parfois lourdement compensé par le fait que les guerres sont devenues d'une ampleur et d'une intensité insoupçonnées jusqu'ici. De vastes territoires sont soumis à des ravages monstrueux, allant jusqu'à menacer d'extermination l'espèce entière.

Dans la vie des Etats comme dans celle des individus, la sécurité est une notion relative. Ce qui la veille s'appelait sécurité serait l'insécurité du lendemain. Le progrès des inventions destructives remet sans cesse en question la sécurité. Avec ces progrès, comment un peuple pourrait-il être assuré de rester le plus fort, d'être garanti contre les inventions imprévues et trouver dans la voie de la force une sécurité durable ? D'autre part, n'y a-t-il pas une contradiction entre la sécurité, si désirée pour toute entreprise humaine, et la transformation incessante des sociétés, conséquence naturelle de l'évolution de l'humanité ? Un peuple qui demande la sécurité réclame au fond la consolation des droits acquis, la prolongation tranquille d'une jouissance, le maintien du *statu quo* et semble avouer par là qu'il voudrait immobiliser le cours de l'histoire. Mais l'histoire est à certaines heures une grande révolutionnaire qui bouleverse brusquement, par la guerre ou même

sans aucun coup de force manifeste, la passivité du *statu quo* pour créer des situations nouvelles et transfigurer les conditions de la vie. Ainsi le besoin de sécurité des grandes collectivités politiques se heurte non seulement au progrès incessant des moyens de destruction, mais aussi aux vicissitudes mêmes de la vie universelle, qui imposent des révisions des titres de propriété. Le problème de la sécurité est aussi ancien que l'histoire de l'humanité. Jusqu'à présent, les peuples n'ont cru pouvoir assurer leur sécurité qu'en faisant des armements, renforcés autant que possible par des alliances. C'était le régime de la « peur armée » et des équilibres instables. Chacun en faisant autant de son côté, ce système a abouti faute d'une moralité internationale à la course effrénée des armements dont le terme fatal est la guerre. Le système de l'équilibre avec ses mécanismes ingénieux et délicats risquait de n'être qu'une succession de suspensions d'armes, interrompues de temps à autre par des conflits terribles, d'autant plus violents que la trêve avait permis une plus grande accumulation de moyens de combat.

Après les horreurs de la dernière guerre, l'on comprend aisément que l'humanité épouvantée ait cherché des moyens supplémentaires pour maintenir mieux la paix. Un des moyens pour s'assurer ce bienfait consiste en une union plus étroite et une collaboration plus efficace entre les peuples. L'idéal de la S. D. N. consiste justement à faire parcourir à la Société des Etats une évolution pacifique analogue à celle des sociétés civiles. Elle vise à l'extension graduelle aux rapports entre Etats des règles qui régissent les rapports des individus entre eux. Les différends internationaux devraient donc être soumis à des tribunaux ou commissions de conciliation, et non plus tranchés par la force brutale, dont les victoires sont coûteuses, incertaines et éphémères. Mais de même que les institutions juridiques à l'intérieur des Etats n'ont pas supprimé tous les abus de la force, de même il ne faut pas espérer en une transformation radicale de la politique internationale par l'institution de la S. D. N. Celle-ci a avant tout une œuvre d'éducation de premier ordre à remplir. C'est elle qui dans le choc des passions et la confusion des esprits doit défendre un idéal, supérieur au grossier et faux *struggle for life*. C'est aussi à elle qu'incombe la tâche immense d'éliminer des compétitions internationales toutes les aberrations de l'orgueil qui poussent un peuple à se croire investi d'une mission divine de domination. Ce sont les travestissements de l'orgueil, ces empoisonnements d'un amour-propre mal compris, qui constituent des ferments de haine entre les peuples.

En résumé, le système du Protocole n'assure pas encore la sécurité des Etats, pas plus que les combinaisons savantes de l'équilibre ne l'ont jamais fait. Mais il faut tout de même l'encourager puisqu'il tend à rendre la paix moins précaire grâce à des mesures nouvelles qui

n'excluent pas, mais supposent même l'emploi concomitant d'autres moyens. Au point de vue de la stricte logique, il constitue sans conteste un progrès appréciable sur les stipulations vagues et quelquefois en apparence, contradictoires du Pacte. Le Protocole remplace l'anarchie des sanctions individuelles par une première ébauche d'organisation qui cependant respecte la souveraineté des Parties contractantes dans les limites des engagements solennels de certains articles du Pacte.

CONCLUSION

Après avoir parcouru sans autre passion que celle de la vérité l'histoire de l'emploi et de l'évolution des moyens de solution pacifique des litiges internationaux, l'on comprend mieux les motifs divers qui ont présidé à l'élaboration d'une Société des Nations. L'on semble pouvoir envisager avec plus de sérénité la place véritable qu'elle devrait occuper et celle qu'elle occupe effectivement dans l'ensemble des rapports internationaux. Il faut ici se garder de tout parti pris et ne pas s'exciter pour ou contre un être de raison, car il y a, au sujet de la Société des Nations et de son rôle, des conceptions innombrables. Aux uns, le passé n'est qu'un décor romanesque et inutile, des expériences mortes et ensevelies qu'il serait puéril de vouloir réveiller de leur sommeil éternel. Aux autres, il constitue une sainte poussière devant laquelle nous devons humblement plier genoux et prosterner notre esprit. A d'autres enfin, il constitue la puissante clef de voûte, le ciment solide, le tonique vivifiant qui soutient nos efforts et inspire nos pensées pour l'amélioration progressive de l'édifice social et international où l'humanité abrite depuis des siècles ses espoirs toujours renouvelés et crée dans un labeur incessant son incertain avenir. C'est cette dernière attitude qui nous apparaît la plus raisonnable. Proscrire d'un seul décret toute idée d'une Société des Nations sous prétexte qu'elle ne forme qu'une nuée idéologique ou un mauvais roman naturaliste, peuplé de bacchantes démocratiques, un homme sincère et averti ne saurait le faire sans se renier lui-même.

Comme toute chose nouvelle et grande, la Société des Nations est sujette à des critiques aussi nombreuses que contradictoires. On la critique pour ce qu'elle fait et pour ce qu'elle ne fait pas. En attendant, elle donne des preuves de sa capacité de vivre en vivant. Et malgré le scepticisme des juristes, l'indifférence des politiques et les intrigues des gouvernements qui tantôt la combattent et tantôt l'utilisent, si elle continue de vivre, c'est parce qu'elle a existé dans les sentiments profonds et secrets des peuples avant d'exister dans les faits. Il y a là une base psychologique solide qui la fait durer en dépit des obstacles aux-

quels elle se heurte sans cesse. Elle est née des souffrances des hommes, des pleurs des veuves et des cris des orphelins. Elle n'est donc pas une pure conception abstraite mais obéit aux lois de l'histoire et aux mouvements de l'âme. Depuis des siècles, une aspiration confuse entraînait les esprits vers une ordonnance meilleure du monde et les garanties moins décevantes de la paix. Le mouvement des échanges internationaux avait peu à peu pris une telle intensité et enchevêtré à tel point les intérêts matériels des peuples, que le monde se trouva inconsciemment dans la situation qui plusieurs fois déjà, dans le passé, avait amené de grandes concentrations de pouvoirs. Le malaise matériel, la crise économique et morale de la fin de la guerre ont également jeté le monde dans le désarroi. Les vieilles formules semblaient périmées. L'on cherchait des directions sinon absolument nouvelles, tout au moins meilleures. Un courant d'idées collectives entraînait les esprits vers un idéal. L'opinion publique, qui avait déjà vu dans les Conférences de La Haye, un pas accompli vers la consécration des principes de droit et d'équité comme garanties d'une évolution plus stable des peuples, réclamait un effort nouveau dans la même voie, aboutissant peu à peu au maintien d'une juste paix par la substitution aussi large que possible du droit à la force. Or, une Société libre de nations libres semblait constituer cet idéal de coopération pacifique des peuples, qui n'affaiblit pas mais épure simplement l'idée de patrie sans laquelle l'humanité présente ne saurait progresser. Malgré la diversité des traditions nationales, des conceptions morales, politiques et sociales, malgré l'opposition des intérêts économiques, les nations avec leurs génies divers sont les ouvrières indispensables de la grande communauté universelle. La Société des Nations doit par conséquent se contenter très sagement d'associer à l'idée nationale profonde, la conception si largement humaine et chrétienne d'une justice régulatrice et d'une bienveillance féconde entre les peuples. Par cela même, elle constitue un noble idéal, capable d'enthousiasmer les esprits et d'enflammer des âmes. Ne faut-il pas que les lueurs sinistres du passé, qui nous montrent sous un jour si misérable la pauvre nature humaine, pâlissent peu à peu devant la flamme d'un grand idéal et l'aurore d'un temps meilleur ?

Sans doute, la tâche à entreprendre était redoutable. Elle apparut si disproportionnée à nos forces et à nos moyens d'action sur la nature humaine ; les nations sortaient de la guerre la plus cruelle si meurtries et si fatiguées qu'elles avaient de la peine à se charger d'une tâche aussi gigantesque. Mais elles n'eurent pas le choix. La destinée les emporta dans son tourbillon d'aspirations ardentes, de troublantes confusions et d'illusions généreuses. Si les hommes et les nations sont toujours au-dessous de leur tâche, il ne faut cependant pas les en détourner, car ce serait les forcer à se traîner misérablement par terre et à croupir dans des mares stagnantes. Ils ont au contraire le devoir

moral de se hausser au-dessus d'eux-mêmes, à faire ce qu'ils n'ont pas encore fait, à devenir ce qu'ils n'ont pas encore pu être.

D'un autre côté, si la lutte est la condition du progrès dans le monde vivant, le progrès n'a jamais été réalisé que par l'association des forces individuelles et leur harmonieuse coordination. L'interdépendance est le signe caractéristique de la vie dans tous les domaines. Si l'on cherche à définir l'être vivant, on ne saurait le faire que par la solidarité des fonctions qui lie les parties distinctes. Et la doctrine de l'évolution a montré suivant quelle loi cette interdépendance des parties contribue au développement et au progrès, de chaque être et de chaque nation. L'interdépendance règne dans tous les domaines où s'exerce l'activité de l'homme. Elle se manifeste en toute circonstance et de mille manières. C'est pourquoi l'humanité d'aujourd'hui n'est plus comparable à un archipel d'îlots dont chacun aurait son Robinson. Tout groupe d'hommes, toute nation est volontairement ou involontairement un ensemble solidaire dont la conservation et le progrès obéissent à la loi générale de l'évolution universelle. Sélon le mot de Guyau, le progrès de l'avenir comporte tout ensemble interdépendance croissante et liberté croissante.

L'humanité, il est vrai, a dû descendre des hauts sommets de l'idéal vers les réalités complexes et contradictoires de la vie. Elle s'est vue obligée de débrouiller peu à peu l'écheveau confus des affaires difficiles, de s'occuper de chiffres, de statistiques, de tous les problèmes épineux et redoutables auxquels les individus et les Etats ne sauraient se soustraire. Mais ce n'est qu'en descendant de l'idéal vers le réel, des principes à la pratique, qu'une institution prouve efficacement la valeur de sa haute mission. Le plus grand obstacle à l'accomplissement de cette grande mission de la Société des Nations, réside dans le fait que les nations ne sont pas sorties de la guerre, purifiées par le feu des batailles de toutes les compétitions et de tous les antagonismes qui les divisent. Au contraire, nous vivons dans un siècle d'ardentes aspirations nationales et de terribles difficultés économiques où l'on sent mieux que jamais qu'il est du bel avenir comme de la vue des belles montagnes. Les enfants croient que l'on y touche. Mais les hommes avisés savent bien qu'elles sont toujours plus loin qu'on ne les voit. Puisque nous avons déjà le grand privilège d'être dans le pays des montagnes, il importe de ne pas vouloir atteindre les sommets d'un bond prodigieux. Il vaut mieux suivre la sage expérience des montagnards et gravir les côtes non d'un pas précipité qui risque de faire perdre l'haleine, mais d'un pas lent et assuré, soutenu et persévérant. Et quand on entreprend un périlleux voyage, il est également bon de connaître la longueur de la route et les difficultés du chemin. C'est le meilleur moyen d'éviter les surprises trop onéreuses. La vie, de son côté, ne faillit guère à châtier sévèrement et les imprévoyants et les

pusillanimes qui ont peur de bien connaître les contradictions qu'ils rencontreront forcément dans l'ascension périlleuse vers une destinée plus noble et plus digne.

Par des faits précis, la Société des Nations a déjà su répondre aux reproches qui lui sont adressés de se perdre dans la chimère. Elle a d'abord tâché de libérer le droit international de la notion absolutiste de la souveraineté par laquelle celui-ci risque constamment d'être étouffé. Elle n'admet plus que les Etats en fassent la base de leur autorité en même temps qu'un prétexte pour s'affranchir de toute autorité. La politique ne devrait plus pouvoir couvrir les pires entreprises sous la fallacieuse excuse des prérogatives de la souveraineté. Si l'injustice prétend quelquefois se dissimuler derrière le masque austère du droit, elle ne peut y réussir que par un abus qui respecte la lettre mais tue l'esprit. Pour être respectée, la souveraineté doit être respectable. Ce serait sans doute verser dans la pure idéologie que de croire que cette épuration de la notion de souveraineté empêchera les souverains d'abuser de leur puissance, mais il faut aussi reconnaître qu'on prépare et facilite l'ordre dans les actes lorsqu'on l'établit dans les idées. L'univers est gouverné par les idées qui prennent de la force par leur transformation en doctrines chez l'élite et en passions dans la foule.

Tous ceux qui ont coopéré à la création de la Société des Nations ne se sont jamais fait l'illusion de donner la vie à un être déjà adulte et aux épaules robustes. Ils savent bien que c'est un organe jeune, faible et délicat qui risquerait la mort s'il voulait attaquer de front les problèmes les plus formidables de l'heure. En effet, la Société des Nations ne peut pas brusquement et par force s'emparer de certains grands problèmes de la politique internationale que les gouvernements retiennent en quelque sorte par devers eux et qu'ils négocient par d'autres méthodes. Vouloir autre chose, ce serait oublier la qualité fondamentale de la Société qui n'est pas un super-Etat. Ce serait aussi perdre de vue que la nouvelle institution, soucieuse de ménager et de concilier des intérêts divers, a d'abord à se ménager elle-même pour ne pas compromettre la vie du jeune organisme que tant d'hommes avaient considéré comme une utopie décevante et auquel de lugubres prophètes prédisaient une fin prochaine. C'est pourquoi la Société des Nations ne peut être audacieuse qu'avec une extrême prudence. Elle n'est donc pas en mesure de calmer toutes les angoisses et de réaliser tous les espoirs des peuples. Mais, en dépit de ses imperfections inévitables et de ses faiblesses si humaines, c'est un organe éminemment utile, susceptible de se perfectionner. C'est une grande force idéale de cohésion entre les peuples, un lien en quelque sorte sacré plus par la noblesse des intentions que par celle des actes. Il voudrait représenter tout ce qu'il y a d'universel dans chaque Etat de civilisation moderne, unir les vieilles traditions et les découvertes nouvelles en un champ

commun pour travailler ensemble, de près ou de loin, à l'amélioration du monde et au bonheur des peuples. Les difficultés de la tâche sont sans doute immenses. Le long chemin à parcourir en est hérissé. Mais le but est noble et radieux, car il vise à créer sans cesse de nouveaux liens moraux entre les peuples en vue d'étendre le règne du droit et l'empire de la justice dans une humanité à la fois plus libre et plus unie.

Des admirateurs plus enthousiastes qu'avertis ont cru voir dans la Société des Nations un *deus ex machina* qui en toutes circonstances fera régner la paix dans la justice et brisera de sa seule autorité tous les conflits menaçants. Ces tâches démesurées qu'on entend lui imposer, et ces espoirs immenses qu'on suscite imprudemment, ne font que vouer la Société des Nations à des échecs retentissants. La Société elle-même a de son rôle une conception à la fois plus modeste, plus pratique et plus vraie. Ses vrais amis savent bien qu'il est au-dessus des forces humaines de maintenir partout une juste paix et d'abolir à jamais la guerre dévastatrice. Mais ils croient fermement qu'il est possible d'écarter les petites causes de friction et de mésintelligence parmi les nations, de résoudre amiablement les oppositions d'intérêts lorsqu'elles ne sont encore qu'en puissance dans les événements, que les esprits ne sont pas encore surexcités, les presses nationales pas encore montées les unes contre les autres et les futilités pas transformées en fallacieuses questions de dignité nationale et d'intérêts vitaux. Le Pacte de la Société va même encore plus loin. Il proclame qu'aucune nation ne doit prendre les armes contre une autre avant d'avoir soumis ou offert de soumettre le différend à un corps international, chargé de suggérer un accommodement ou de rendre un jugement. La souveraineté ne peut plus prétendre agir au gré de sa fantaisie et revendiquer toute liberté d'action qu'autant qu'elle s'exerce dans son domaine propre. Or, tout conflit grave qui menace la paix affecte les intérêts communs des Etats. Le recours à la contrainte dépasse le domaine propre de la souveraineté, s'attaque à l'indépendance et rompt avec l'égalité. Il ne saurait donc être exercé sans l'intervention de ceux dont il peut mettre les droits et les intérêts en péril et sans un contrôle, destiné à donner la garantie qu'il n'en est fait usage qu'à juste titre.

Les sanctions contre l'inobservation de ces règles sont encore faibles et incertaines. Mais cette faiblesse résulte de la nécessité de permettre à l'ensemble des nations d'arriver peu à peu à une compréhension plus profonde du nouveau système, inauguré en Amérique, adopté et amplifié par la Société des Nations. Ce sera seulement avec le temps et l'expérience et surtout avec le développement de l'esprit international que ce système pourra atteindre une efficacité réelle, de nature à faire reculer les forts et les ambitieux et à faire réfléchir les impérialistes aventureux et extravagants. En attendant cette évolution

de l'avenir, c'est déjà une force d'avoir raison, de le savoir et de pouvoir le proclamer à la face du monde. Cette force ne suffira pas en elle-même à briser la violence, mais elle troublera les puissances du mal, jettera le doute et l'hésitation parmi elles et pourra quelquefois sonner le ralliement de tous ceux qui comprennent que toute atteinte brutale aux droits d'une nation implique un danger pour toutes les autres.

L'humanité est déjà lentement en marche vers une ère nouvelle de paix et de justice internationale. La route est encore longue avant d'arriver au but. Des défaillances nombreuses sont encore probables. Des bouleversements seront peut-être encore nécessaires et inévitables. Mais malgré toutes nos faiblesses, nos défaillances et nos aberrations, nous marchons vers un avenir meilleur dont la réalisation dépend avant tout de chacun de nous. Aucun peuple n'est en droit de reprocher à la Société des Nations ses erreurs et ses déficits, que si ses délégués auprès d'elle ont fait tout ce qui dépendait d'eux pour les éviter. Se rendent-ils bien compte que la cause principale de l'impuissance relative de la Société des Nations réside dans le manque de solidarité consciente et active de ses membres. Seraient-ils prêts, le cas échéant, à placer toutes leurs forces armées à la disposition de la Société pour lui permettre d'imposer par la force le respect du droit. Beaucoup de nations, qui reprochent à la S. D. N. sa faiblesse n'ont rien fait pour augmenter sa puissance matérielle. Reprocher à la S. D. N. sa prudence excessive et approuver en même temps une politique qui tend à réduire ses faibles moyens d'action matérielle n'est ni très conséquent, ni très juste.

Si le Pacte n'espère point bannir immédiatement et absolument la guerre tant qu'il y aura des hommes et des Etats avec leurs raisons et leurs déraisons particulières, il dresse cependant des obstacles sur la voie où voudrait se précipiter le torrent des conflits armés. Il force les passions belliqueuses à la réflexion et à l'examen et évite ainsi au monde les luttes sanglantes, issues de la légèreté et de l'imprévoyance. Ainsi, sans rompre avec les longues et fortes traditions de la politique internationale, la Société des Nations s'est sagement contentée d'en corriger et d'en redresser les erreurs les plus flagrantes, en étendant les conquêtes du droit aux dépens de l'arbitraire et de la force. Dorénavant, toutes les Puissances doivent se considérer comme les gardiennes de la paix internationale qui est aussi la leur. C'est leur devoir moral et leur intérêt véritable.

Bien des publicistes et hommes d'Etat accusent la Société des Nations de s'être perdue dans la chimère et dans une décevante idéologie internationale. Les « touche-à-tout » de Genève qui ont été l'objet de sarcasmes plus ou moins justifiés ne sont pas les délégués, mais les personnalités sans mandat qui gravitent autour d'eux. La voie, suivie

par le Pacte, est plus conservatrice qu'innovatrice. Sans briser les cadres anciens, il s'est borné à demander aux souverainetés, jadis si intransigeantes sur le principe de leur absolutisme, des limitations volontaires à leurs abus, des concessions sur l'usage de leur omnipotence, des renonciations à l'extravagance de leurs fantaisies. Il ne s'est pas interdit des horizons nouveaux, mais il s'est contenté de consolider les leçons de l'expérience et à introduire avec prudence et circonspection quelques règles supplémentaires, recommandées par la raison. Il a élargi le domaine du droit et restreint celui de l'arbitraire sans pour cela bannir des relations internationales la politique avec ses imperfections et ses défaillances. Dans le nouveau temple de la paix, avec sa caverne souterraine d'égoïsmes particuliers, la diplomatie conserve encore sa place d'honneur traditionnelle et garde les clefs des portes, mais elle a dû renoncer à l'omnipotence de sa souveraineté arbitraire pour décider des variations du droit et des destinées des Etats.

En ce qui concerne l'arbitrage proprement dit, il n'a pas encore pu entrer sérieusement en lutte avec la diplomatie. Son pouvoir modérateur vis-à-vis de la guerre est encore assez faible, car il n'est efficace qu'à l'égard des bonnes volontés. Il trouve ses applications surtout dans les conflits d'importance secondaire, où les intérêts sont modestes et les difficultés avant tout juridiques. Ceci n'empêche cependant pas les hommes d'Etat d'y recourir non seulement en temps de paix et d'entente, mais aussi dans des circonstances troublées et difficiles, où les rapports sont tendus, les passions nationales irritées et la violence prête à éclater. Toutefois, c'est là plutôt une exception et l'arbitrage a alors tendance à se rapprocher de la conciliation plus que d'un sévère verdict. La diplomatie ne perd donc pas ses droits traditionnels. Elle ajoute simplement à ses divers moyens d'action un instrument supplémentaire, dont elle se sert pour faciliter sa tâche délicate et nuancée, lorsqu'il s'agit par exemple de masquer l'insuccès d'une entreprise maladroite, de rabattre, sans perte de dignité, des demandes exagérées, des prétentions excessives ou des réclamations injustes. Il offre alors une voie de retraite honorable pour le maintien de la paix.

Les auteurs du Pacte se sont rendu compte qu'on ne pouvait conduire les Etats aux améliorations désirables et aux innovations décisives que par étapes successives et si toutes les Puissances étaient animées du même esprit de progrès, de bienveillance réciproque et de compréhension mutuelle. Mais en dépit de la modestie relative de ses résultats actuels, la Société des Nations accomplit une œuvre très utile, moins peut-être par ce qu'elle a résolu que par ce qu'elle prépare, moins par les textes élaborés qui sont en avance sur les mœurs politiques que par l'état d'esprit international auquel elle a donné une impulsion nouvelle au milieu de difficultés redoutables de l'heure. Il serait vain de nier comment, dans certains cas, elle a su offrir très opportunément,

un exutoire aux passions nationales, une issue aux impasses politiques dangereuses, un succédané heureux aux négocations diplomatiques, compromises par des erreurs de fond ou des maladresses de forme. Mais aucune maxime politique ne saurait dispenser de l'effort qu'exige la maîtrise de soi-même, des sacrifices que requiert l'esprit de modération et de justice. Nulle organisation n'aura la vertu d'assurer, par une sorte d'automatisme, le règne de la paix dans la justice, parce que, en toutes questions humaines, c'est l'esprit qui décide.

La guerre a ses racines profondes dans la nature humaine. Pour la faire disparaître, il faudra commencer par supprimer toutes les passions humaines, telles que l'ambition, la rancune, la haine, l'envie, le goût de la richesse et de la puissance, tout l'impérialisme conquérant et instinctif du cœur des hommes. C'est pourquoi aujourd'hui comme hier, la solution pacifique des litiges dépend avant tout de la bonne volonté et de la bonne foi dès Etats les plus intéressés. Aucune contrainte internationale vraiment efficace et súre n'est encore organisée contre les Etats ambitieux, idolâtres de la force, contempteurs du droit et résolus à la conquête violente. Un simple statut international ne suffit évidemment pas à rendre les nations vertueuses, l'opinion publique éclairée et les hommes d'Etat sages. Pour maintenir la paix et faire régner la justice, il faut avant tout une conscience publique dominante et vigilante, car les organismes se corrompent et les institutions se dissolvent dès que l'esprit qui doit les animer s'affaiblit ou disparaît dans l'incompréhension ou l'indifférence. Comme l'a dit avec autant de force que de vérité Elihu Root : « Il n'y a qu'un pouvoir sur terre qui puisse préserver la loi pour le maintien de la civilisation et de l'humanité. C'est le pouvoir, le puissant pouvoir de l'opinion publique ». C'est pourquoi l'organisation efficace d'une véritable Société des Nations est subordonnée au développement d'une conscience publique de plus en plus éclairée et vigilante, ce qui ne peut résulter que d'un long effort éducateur. Pour faire régner la justice et la paix, qui accepte non seulement le but radieux à atteindre, mais aussi les moyens divers d'y parvenir, tous les sacrifices nécessaires d'orgueil national et de puissance politique.

Dans la Société des Nations, la discussion des grands intérêts qui divisent les Etats peut faciliter très utilement la mise au point de solutions acceptables. L'exacte notion des accommodements possibles et des transactions opportunes se dégage mieux que dans des négociations séparées où chacun se défie de l'autre et où l'amour-propre national peut souvent envenimer l'amertume des concessions inévitables. La Société des Nations pourra jouer avec avantage un rôle éminemment modérateur pour détourner les ambitieux des entreprises belliqueuses en modifiant la proportion des risques à courir et des avantages à en attendre et en limitant après la lutte les bénéfices du plus fort. A la Société des Nations

l'on pourrait utilement appliquer ce qu'a dit à propos de l'avenir du droit international, M. Charles Dupuis : « Si les publicistes et gouvernements se haussent à une notion plus large des intérêts nationaux, s'ils relèvent cette notion du sentiment du devoir à l'égard des autres Etats, s'ils ont souci de mettre la justice en accord avec l'intérêt et, s'il le faut, au-dessus de lui, le droit international pourra, dans un horizon élargi, chercher avec succès des règles et des instruments meilleurs pour servir la cause de la paix et la prospérité des nations. Sa faiblesse ou sa puissance ne dépendent pas de lui-même, elles dépendent de la valeur intellectuelle et morale de ceux qui le font et de ceux qui le gardent ». (*Revue des Sciences politiques,* 15 décembre 1915).

Cette régénération de l'esprit public constitue cependant une tâche herculéenne, qui n'est pas de la compétence exclusive de l'organe un peu jeune et frêle de la Société des Nations. Ici, il faut avant tout compter sur ces deux grandes forces immenses et impérissables qui s'appellent la religion et la morale. C'est un fait certain que la décadence de l'esprit religieux fait que l'Etat apparaît de moins en moins comme une institution morale, alors que d'après les enseignements de la théorie, il devait être un organisme moral par excellence. L'irreligiosité laisse l'Etat devenir le jouet des flots changeants de la politique, sans appui solide et sans but certain. Or, si la politique n'a plus dans la morale un fondement stable et une base solide, tout lui semble permis. La science de la justice cède la place aux calculs de l'intérêt dans le choc des passions et le chaos des idées. Les hommes sont malheureusement plus favorables à la domination de la politique qu'à la discipline de la justice. Leur pauvre nature comprend mieux celle-là et connaît moins celle-ci. Ainsi la morale du *Sermon sur la Montagne* cède trop souvent le pas à la morale de la Realpolitik, où la biologie triomphe de la vérité et de la justice, où l'égoïsme de l'Etat souverain est regardé comme son devoir le plus sacré et où la volonté de puissance et le mysticisme de la violence sont élevés au niveau de la sainteté. Le vrai paganisme de notre époque consiste dans l'inconscience de tant d'esprits qui, tout en se réclamant de l'Evangile, se placent en politique dans le camp de César, comme si les lois divines ne regardaient que les individus isolés et non les collectivités. Mais la vie ne peut être vécue que collectivement et elle est une. Nous devons l'envisager *sub specie aeternitatis,* non seulement dans ses manifestations partielles, mais dans sa totalité.

Aussi longtemps que tous les défenseurs de la religion et de la morale ne soutiennent pas l'œuvre de la Société des Nations de tout leur dévouement inlassable et de tout leur appui clairvoyant, l'on ne pourra pas faire régner dans le monde la paix véritable qui est la tranquillité de l'ordre dans le respect de la justice et le règne de la charité. Il serait particulièrement déplorable si les catholiques qui ont, de par leur religion même, le sentiment et la pratique de ce qui est universel, se retran-

chaient dans une opposition passive et boudeuse sous le prétexte fallacieux que l'institution nouvelle n'est pas parfaite. En cela, elle ne fait que participer à toutes les créations de l'homme. Comme le principe de la Société est en fait conforme à l'esprit de l'Evangile, qu'elle correspond dans son domaine à la catholicité de l'Eglise, qu'elle est une œuvre perfectible, c'est le devoir chrétien de lui accorder toute la bienveillance qu'elle mérite par la noblesse de son but et tout le dévouement qu'elle appelle par ses imperfections et lacunes. Nul esprit averti ne conteste que la fin de la Société est la justice. Seulement la fin que poursuit l'humanité n'est pas pour tous un objet dès maintenant défini, une étoile clairement visible vers laquelle on puisse se diriger en ligne droite par une voie unique. Notre devoir est donc d'éclaircir cette idée progressivement, en prenant pour point de départ de nos investigations les données que nous offrent le passé et le présent de l'humanité. Nous devons aller du connu à l'inconnu, non de l'inconnu au connu. Nous devons aussi comprendre que les différents hommes cherchent l'idéal par des voies différentes. Les choses de l'ordre moral ne se laissent pas toujours définir, séparer et opposer rigoureusement les unes aux autres comme celles de l'ordre physique.

Le plus souvent, à y regarder de près, nous trouverons que les hommes d'intelligence et de bonne volonté, par les idées qu'ils soutiennent, représentent une face de la vérité. La conduite la plus sage et la plus juste consiste à nous entendre, non par des abdications spirituelles, mais dans le respect mutuel, pour travailler en commun solidairement et librement, chacun dans son domaine propre, au bien du tout et au bien de tous. Cette attitude est d'autant plus nécessaire que nous sortons de la guerre la plus terrible que l'histoire ait connue et que nous traversons une crise morale de la plus angoissante gravité où l'humanité croit marcher vers un avenir plein d'éblouissantes surprises, mais où la route est hérissée d'obstacles redoutables et bordée d'inquiétants précipices. Nous sommes la génération non des aventures triomphales, mais des épreuves douloureuses. Nous buvons non la coupe de l'ivresse et de la joie, mais le calice amer, préparé par les époques précédentes pour les temps futurs.

La guerre assure quelquefois le triomphe de la justice, mais toujours celui de la matière. Elle met en jeu toutes les vertus de l'âme, elle nous révèle de splendides élans patriotiques, d'éblouissants reflets de gloire et d'héroïsme, mais c'est avant tout à la matière, à la force brutale qu'elle s'en remet pour décider des destinées de l'esprit. Et au sortir de ces grandes crises où l'énergie de l'homme a été tendue à l'excès et où les disciplines salutaires de la morale se sont reâchées, c'est l'âpre lutte des convoitises et l'opposition acharnée des intérêts qui se donnent libre carrière. Les forces instinctives et les passions élémentaires que l'homme en péril appelle à son secours, risquent dans la suite de le dominer. C'est

pourquoi il serait une vaine chimère d'attendre que l'intérêt, restant la loi suprême des volontés humaines et l'unique régulateur des activités nationales, puisse jamais faire disparaître entre les peuples les dissentiments et les haines, les jalousies envieuses et les rancunes inapaisées. Pour empêcher que la liberté nouvelle, dont rêve avec tant de langueur l'humanité meurtrie, ne devienne une liberté de mort, de catastrophes périodiques, d'anarchie dissolvante et de servitude oppressive, le droit à lui seul se révèle impuissant, car s'il marque des limites, il sépare et divise aussi. Il faut donc autre chose pour rétablir le lien entre ceux qu'il divise. Pour atteindre les âmes et discipliner les consciences, c'est à la religion et à la morale qu'il importe de s'adresser. C'est en définitive dans l'âme de chaque homme que se joue chaque jour le grand drame intime de la paix et de la guerre, de l'ordre et du désordre, de la vérité et de l'erreur. Ces problèmes redoutables sont d'une nature telle qu'à moins de faire appel à la religion et à l'Eglise, il est impossible de leur trouver jamais une solution efficace. La régénération de l'Europe chrétienne, puisant dans l'Evangile les doctrines capables de mettre fin aux conflits, en leur enlevant ce qu'ils ont d'âpreté et d'aigreur, ne se contentant pas d'éclairer l'esprit de ses enseignements mais s'efforçant aussi de régler en conséquence la vie et les mœurs de chacun, est la condition nécessaire de la conquête du globe à la justice et à la paix.

La mission divine de l'Eglise, c'est de corriger les âpres conflits des intérêts et des passions, de détruire la caverne de l'égoïsme pour établir le temple de la conscience, d'universaliser dans l'âme des individus et des peuples le sentiment de la justice et le penchant à la charité. Pour pacifier l'humanité et spiritualiser le monde, c'est avant tout les cœurs humains qu'il faut atteindre afin d'y développer des dispositions profondes et sincères de bienveillance réciproque et de compréhension mutuelle. Dans notre civilisation quantitative avec ses désirs infinis et ses volontés contradictoires, où tant d'intérêts sont en cause, où tant d'égoïsmes se heurtent et tant de passions s'opposent, où les différences de race et de civilisation, mises en contact étroit, provoquent tant de malentendus funestes et de redoutables incompréhensions, où le sentiment patriotique, sous l'aiguillon des difficultés présentes, s'exaspère et se transforme facilement en un étroit chauvinisme, les réclamations intransigeantes du droit et ses rigueurs impitoyables ne savent faire du monde qu'un enfer. S'il est hors de doute que le Droit reste le fondement indispensable des rapports internationaux, la charité seule toutefois pourra donner aux dures pierres des lois le ciment qui les unit en un solide édifice. Qui donc pourrait, mieux que l'Eglise, prêcher entre les individus et les peuples le bienfaisant et nécessaire évangile de bonté, de bienveillance et de compréhension mutuelle qui crée une vraie fraternité humaine. Avec sa merveilleuse et séculaire expérience des imperfections et des besoins humains, l'Eglise offre au monde la lumière de l'esprit

dont nous avons un si impérieux besoin. Lorsque, des profondeurs mêmes de la vie sociale secouée, de la vie politique tourmentée, et de la vie internationale incertaine et agitée, monte la clameur du monde en détresse, l'Eglise rappelle sagement à notre orgueil matérialiste et à nos réflexions salutaires, l'éternelle vérité si souvent méconnue : « *Nisi Dominus ædificaverit domum, in vanum laboraverunt qui ædificant eam* ».

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE V

INTRODUCTION VII

CHAPITRE PREMIER. — **Négociations directes** 1

Négociations diplomatiques directes 2

CHAPITRE II. — **Bons offices** 25

CHAPITRE III. — **La Médiation** 31

Champ d'application 36

La Médiation peut être offerte ou demandée 39

Médiation facultative ou obligatoire 48

Médiation individuelle ou collective 53

CHAPITRE IV. — **Les Commissions internationales d'enquêtes** 79

CHAPITRE V. — **L'Arbitrage** 101

Champ d'application de l'Arbitrage 105

Choix des Arbitres 112

Arbitrage par diplomate 125

Arbitrage par jurisconsulte 128

Arbitrage par commission mixte 131

Le Tribunal arbitral 150

Compromis 188

Pouvoirs des Arbitres 202

Procédure 250

CHAPITRE VI. — **La Société des Nations** 291

I. *Moyens indirects* 293

a) Super-Etat 293

b) Principe des Nationalités 294

c) Protection des minorités 300

d) Abandon de la théorie de la souveraineté absolue 309

e) Désarmement 314

f) Diplomatie publique 337

g) Revision pacifique des traités internationaux 343

h) Développement de la solidarité internationale 350

II. *L'Intervention directe de la Société des Nations* 368

III. *Le moratoire et la Paix* 399
IV. *Examen d'un litige par le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations* 405
V. *Les Sanctions* 434
VI. *Différends affectant des Etats ne faisant pas partie de la Société des Nations* 452
VII. *Arbitrage et Cour permanente de Justice internationale* 480
VIII. *Le Protocole de Genève* 516
L'action conciliatrice du Conseil 522
Détermination de l'Agresseur 531
Sanctions 538
CONCLUSION 557

Achevé d'imprimer
par les Imprimeries MONCE & Cie
6, Rue Houzeau-Muiron, REIMS
le 24 Août 1925

Date Due

Demco 293-5

THE CATHOLIC UNIVERSITY OF AMERICA
JX 1938.H71
La solution p cuml,stk
3 0530 002 181 469

RELEASED BY
CATHOLIC UNIVERSITY
OF AMERICA LIBRARIES